CENA INTERNACIONAL

Vol. 9 | Nº 1 | 2007

Cena Internacional é uma publicação semestral do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília. Os artigos publicados em *Cena Internacional* estão disponíveis para *download*, em formato PDF, gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais **(http://www.relnet.com.br**), seis meses após a sua publicação impressa.

Correspondência:
E-mail: cena@unb.br
Caixa Postal 04359
Brasília D.F. 70910-970
Tel: (55)(61) 3307-2426
Fax: (55)(61) 3274-4117

Ilustrações da Capa

Dagli Orti, "Aqui Haroldo Navegou sobre o Mar". Tapeçaria da rainha Matilde, por volta de 1080. Bayeux, Museu da Tapeçaria, Paris, *in* Georges Duby (1999), *Ano 1000, Ano 2000: na Pista de Nossos Medos*. São Paulo, Editora UNESP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Mapa Mundial. Versão adaptada do mapa mundial circular, apresentado no *Atlas Stratégique,* de G. Gaillaand e J.-P. Rageau, 2ª ed. Paris, Fayard, 1983.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – (CIP)

Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL)
vol. 9, nº 1. Brasília: IREL, 2007.

Semestral

ISSN 1518-1200

1. Política internacional. 2. Relações internacionais e diplomáticas. I. Título.

CDU: 341-76

SUMÁRIO

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Arthur Coelho Dornelles Jr.: mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Email: arthurcoelho2525@yahoo.com.br e arthur-cd@ibest.com.br.

Carlos R. S. Milani: professor-adjunto do Departamento de Estudos Organizacionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisador do CNPq e coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO).
E-mail: cmilani@ufba.br.

Diana Aguiar: mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC-Rio) e pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) da Universidade Federal da Bahia.
Email: di_aguiar@yahoo.com.

Mariana de Oliveira Barros: mestre pelo Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP; Universidade Estadual Paulista – UNESP, e Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP).
Email: mabarros98@hotmail.com.

Michelle Ratton Sanchez: doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e pesquisadora do núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.
E-mail: Michelle.Sanchez@fgv.br.

Paulo Roberto de Almeida: doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas (1984), diplomata de carreira desde 1977 e professor no mestrado em Direito no Centro Universitário de Brasília.
(pralmeida@mac.com; www.pralmeida.org). Email: pralmeida@mac.com e www.pralmeida.org).

Philippe Copinschi: mestre em *Management Science* pela Solvay Business School, Universidade Livre de Bruxelas e mestre e doutor em Ciência Política pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po).
Email: philippe.copinschi@sciences-po.org.

Simone Martins Rodrigues Pinto: doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), professora Prodoc do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB).
Email: smartinsrodrigues@hotmail.com e simoner@unb.br.

O BRASIL COMO ATOR REGIONAL E GLOBAL: ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA EXTERNA NA NOVA ORDEM INTERNACIONAL

*Paulo Roberto de Almeida**

Introdução

O presente ensaio, de caráter analítico-descritivo, pretende oferecer uma exposição das grandes linhas da diplomacia brasileira na atual presidência Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), combinando a apresentação das suas principais iniciativas no plano internacional com a discussão dos fatores que podem determinar o potencial de atuação do Brasil, nos planos regional e mundial, bem como suas limitações, nas atuais circunstâncias. O Brasil é um ator de certa relevância em ambos os planos, possuindo obviamente maiores faculdades de "intervenção" no cenário geográfico sul-americano. Mas também exerce alguma liderança em alguns tópicos da agenda multilateral – é o caso das negociações comerciais multilaterais, por exemplo – e tem sido visto, ultimamente, como um ator importante na evolução futura da economia mundial, como um dos chamados Brics, juntamente com Rússia, Índia e China (Wilson e Purushothaman, 2003)

O trabalho enfocará, em primeiro lugar, o contexto mais geral no qual se exerce a nova diplomacia brasileira, enfatizando alguns pontos de ruptura ou de continuidade em relação à anterior política externa; depois, seguirá os motivos e interesses que guiam o Brasil na tentativa de moldar uma nova política externa; em seguida, discutirá quais estratégias de política externa derivam da postura do Brasil e onde se situa, exatamente,

* O presente ensaio contém opiniões pessoais e não representa posições ou políticas de qualquer instituição pública a que seu autor esteja vinculado.

o seu foco; finalmente, examinará o que tudo isto significa para a ordem internacional atual e futura. Não se pretendeu repassar a literatura acadêmica acumulada a respeito da diplomacia do presidente Lula, mas as referências feitas a outros trabalhos do autor permitirão consultar uma bibliografia mais ampla.

1. O Brasil e a ordem mundial: mudanças e continuidades na política externa

Da mesma forma (mas talvez não no mesmo ritmo ou intensidade) como o mundo passa por novas configurações políticas e econômicas desde o final da Guerra Fria e do término do desafio socialista ao capitalismo, com a conformação de uma ordem mundial de mercados abertos e globais e a emergência progressiva de novos atores, o Brasil vem experimentando, igualmente, mudanças sensíveis em seu papel regional e enquanto ator global. Essas mudanças na posição relativa do Brasil na região e no mundo têm ocorrido tanto por imposição dos dados objetivos da realidade externa – regional e global –, que afetam de modos diversos o gigante da América do Sul, quanto em função de decisões adotadas por suas lideranças políticas, com destaque para as iniciativas de política externa do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mais conhecido como Lula, que concluiu seu primeiro mandato (2003-2006) e iniciou, em janeiro de 2007, um segundo período na presidência do Brasil (até 2010).

As mudanças estruturais e sistêmicas que marcaram o Brasil desde o início dos anos 1990 precisam ser vistas, em primeiro lugar, na perspectiva do médio prazo, sobretudo a partir do grande esforço em prol da abertura e da estabilização macroeconômica iniciado na presidência Fernando Collor (1990-1992), com destaque, na seqüência, para o Plano Real, adotado sob a liderança do ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), na administração Itamar Franco (1992-1994). Bem-sucedido, o Plano Real foi consolidado durante as duas presidências de FHC (1995-1998 e 1999-2002), a despeito de crises financeiras que afetaram o Brasil em várias oportunidades, levando à negociação de acordos preventivos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (1998, 2001 e 2002).[1] Tratou-se

de um processo complexo de mudanças regulatórias e institucionais que exerceu seu impacto mais significativo nos dados propriamente internos da realidade macroeconômica brasileira, mas que também apresentou elementos relevantes na política externa, sobretudo no que se refere à integração regional, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e às negociações em torno do projeto dos Estados Unidos da América (EUA) de criação de uma "área de livre comércio das Américas".

A estabilização também permitiu uma nova projeção internacional do Brasil, graças ao grande trânsito obtido por FHC junto às mais diversas lideranças mundiais (em especial, os dirigentes do G-7). Independentemente, porém, do maior ou menor peso assumido pelo Brasil nos novos esquemas de poder e influência regionais e globais que emergiram a partir da última década do século XX, cabe reconhecer que, por sua massa econômica própria, por sua projeção diplomática, pela atração regular de investimentos diretos estrangeiros e por outros fatores intrínsecos e extrínsecos, o Brasil já detinha, antes do intenso processo de mudanças estruturais na economia mundial das últimas duas décadas, certo peso na região e no mundo, pelo menos como grande fornecedor de *commodities* minerais e agrícolas.

Em segundo lugar, as mudanças políticas e econômicas ocorridas no Brasil desde os anos 1990 também precisam ser consideradas no contexto criado com a eleição do antigo líder operário e dirigente sindical, Lula, feito presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), desde a criação deste em 1980, e candidato em todas as eleições presidenciais desde a redemocratização do país (em 1989, 1994, 1998 e, finalmente de modo vitorioso, em 2002). A despeito de algumas apostas dos operadores de mercado de que a eleição de Lula poderia representar grandes mudanças na política econômica – o que causou grande deterioração na percepção de risco do Brasil durante a campanha de 2002, com elevação acentuada dos juros, da inflação e da paridade cambial e com queda no valor dos títulos da dívida externa brasileira negociados nos mercados financeiros –, o que se observou, de fato, foi, ademais da preservação dos acordos com o FMI (1998, 2001 e 2002), uma grande continuidade na área econômica, com a manutenção do núcleo essencial dos mecanismos implementados durante o Plano Real e nos seus ajustes: responsabilidade fiscal, metas de inflação

e câmbio flutuante. Em contrapartida, ocorreram grandes mudanças na política externa, como será evidenciado no seguimento deste texto.

As lideranças políticas brasileiras sempre tiveram consciência da posição de destaque assumida naturalmente pelo Brasil no imediato entorno regional – América do Sul – mas também tiveram a pretensão, em algumas fases, de colocar o Brasil em posição de maior importância no plano internacional, seja no plano econômico-comercial, seja no âmbito político-estratégico. Assim ocorreu, por exemplo, desde a Conferência da Paz de Versalhes (1919) e a criação da Liga das Nações, quando as lideranças políticas brasileiras manifestaram o desejo de ver o Brasil colocado na posição de ator relevante no Conselho daquela organização, objetivo finalmente frustrado pela escolha da Alemanha para exercer esse papel, o que provocou a retirada do Brasil da Liga (1926). Da mesma forma, ao final da Segunda Guerra Mundial, a partir dos arranjos de Ialta e Dumbarton Oaks (1945), o Brasil esperava assumir uma das cadeiras permanentes no novo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU), meta igualmente frustrada, tanto pela oposição de alguns atores de peso (Reino Unido e União Soviética, por exemplo), como pela carência de capacidade militar ou financeira do Brasil.

Essa aspiração a uma posição de relevo no chamado *inner circle* da oligarquia política mundial é recorrente entre as lideranças políticas e militares do Brasil. Durante a fase de alto crescimento econômico (1969-1979) registrada no período do regime militar (1964-1985), as lideranças esperavam consolidar a posição do Brasil enquanto nova potência econômica, eventualmente também nuclear, como forma de fazê-lo ingressar no pelotão de frente da economia e da política mundiais. Esse desejo foi várias vezes frustrado pelas recorrentes crises econômicas enfrentadas pelo país no último terço do século XX – crises do petróleo em 1973 e 1979, da dívida externa em 1982, descontrole inflacionário nos anos seguintes, culminando com as crises financeiras dos anos 1990 – colocando o Brasil como pretendente desprovido de reais condições para o exercício de algum tipo de liderança e confirmando-o na condição de eterno "país do futuro", segundo a designação feita pelo escritor austríaco Stefan Zweig, em 1941.

A despeito dos recuos relativos observados no processo de crescimento econômico e das dificuldades financeiras enfrentadas desde os anos 1980,

o presidente da redemocratização, José Sarney (1985-1990), não deixou de apresentar a candidatura do Brasil a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança, quando o tema da reforma da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) foi novamente colocado na agenda. Naquela ocasião (1989), o Brasil não se apresentou como possível candidato regional, sabedor das dificuldades que isto lhe causaria no âmbito continental (sobretudo com a Argentina), e fez questão de antecipar que sua candidatura poderia ser assumida com a dispensa do direito de veto. Mais importante do que essa pretensão, porém, foi o fato de o presidente Sarney ter também tomado a iniciativa de engajar decisivamente o Brasil no processo de integração regional, o que teve início por acordos setoriais e protocolos bilaterais com a Argentina (programa de integração e cooperação econômica, em 1986, e um tratado bilateral de integração em 1988, já prevendo um mercado comum em dez anos), culminando com a formação quadrilateral do Mercosul, em 1991, agregando Paraguai e Uruguai aos dois grandes da América do Sul.

O presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) deu passos decisivos no sentido de redirecionar a política externa brasileira na via da não-proliferação nuclear regional e do triplo abandono do programa nuclear militar, do excessivo protecionismo comercial e da antiga postura ligeiramente "terceiro-mundista" adotada pela diplomacia profissional, aproximando um pouco mais o Brasil da filosofia econômica dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Segundo consta, o presidente Collor – impedido por motivos de corrupção com menos de dois anos do início do mandato – dizia preferir ver o Brasil assumir o lugar de "último dos países desenvolvidos" a vê-lo como o "primeiro dos países subdesenvolvidos", o que já conformou uma significativa mudança de visão para os padrões tradicionais e relativamente conservadores da diplomacia profissional, que sempre se bateu por manter o *status* do Brasil enquanto "país em desenvolvimento", com todas as implicações em termos do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) – Sistema Geral de Preferências (SGP) e outros regimes comerciais preferenciais.

No período seguinte (presidente Itamar Franco, 1992-1994), a diplomacia brasileira também começa a operar uma pequena mas importante mudança conceitual, no sentido de abandonar a velha adesão à dimensão geográfica

da "América Latina" em troca de nova e acrescida ênfase ao conceito de América do Sul, o que foi confirmado pelas repetidas tentativas de obter acordos de associação ou de liberalização comercial entre o Mercosul e todos os vizinhos sul-americanos, reagindo ao projeto americano da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) mediante a proposta de uma Alcsa, uma área de livre comércio sul-americana. Esta também foi uma importante fase de reformas econômicas, com o início do processo de privatizações, diminuindo em parte o enorme peso do Estado brasileiro na economia do país.

Os dois mandatos sucessivos de FHC (1995-1998 e 1999-2002) são relevantes em vista de um processo notável de reformas econômicas – com importantes emendas constitucionais que abriram a economia brasileira à globalização –, mas também de uma maior presença do Brasil no cenário mundial, em grande medida graças à facilidade de trânsito de FHC nos meios internacionais. O presidente também confirmou a desnuclearização completa do Brasil ao fazê-lo aderir ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) de 1968, considerado durante três décadas por diplomatas e militares como iníquo e discriminatório. Apoiando-se quase que exclusivamente nos diplomatas profissionais, ele conduziu de forma objetiva as difíceis questões derivadas das assimetrias remanescentes no Mercosul – o que obstaculizou sua consolidação enquanto união aduaneira –, os problemas criados com os desequilíbrios financeiros externos – agravados a partir das crises asiáticas e parcialmente aliviados mediante acordos com o FMI – e as negociações hemisféricas em torno do projeto americano da Alca, não muito bem vista por diversos setores industriais do Brasil, mas que não sofreu maiores restrições em seu governo.

FHC não chegou a freqüentar as reuniões do G-7 – nessa fase ampliado à Rússia pós-soviética – mas manteve contato muito estreito com vários líderes social-democratas do grupo, a exemplo de Bill Clinton e Tony Blair. Essa aproximação traduziu-se numa espécie de parceria informal entre FHC e o presidente americano, inclinado a ver o Brasil assumir um papel mais importante nos conflitos regionais – o caso da Colômbia e sua luta contra a narcoguerrilha sempre foi colocado em evidência –, com alguma relutância do próprio FHC, consciente dos limites impostos à capacidade de projeção externa do Brasil, em função de fatores objetivos. FHC tampouco

insistiu na candidatura brasileira a um lugar permanente no CSNU, atento às objeções de princípio que seriam levantadas pela vizinha Argentina, cujas relações com o Brasil no plano bilateral e no âmbito do Mercosul ele sempre considerou estratégicas demais para colocá-las em perigo.[2]

As mudanças mais significativas na postura externa do Brasil e em algumas linhas de sua política externa ocorreram, obviamente, ao longo do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), com novas ênfases e alianças preferenciais, uma nítida mudança no discurso e na forma de se fazer diplomacia, talvez mais do que em sua substância, com algumas correções de estilo e também de prioridades ao início do seu segundo mandato (2007).[3] Ainda que a maior parte da agenda diplomática tenha apresentado mais elementos de continuidade do que de ruptura com a política anterior, alguns elementos inovadores devem ser destacados como identificadores das novas ênfases e prioridades. Ademais da forte ênfase no multilateralismo político, tradicional na diplomacia brasileira – mas agora com uma evidente inclinação "anti-hegemonista", isto é, contra o unilateralismo americano –, a preferência recai nitidamente na diplomacia Sul-Sul e no grande empenho em ver reforçado e ampliado o Mercosul, como a base de uma integração política e de consolidação de um espaço econômico unificado na América do Sul. Junto com a intensa busca de um assento permanente no CSNU e a eleição de alguns parceiros privilegiados como "aliados estratégicos" – nominalmente a África do Sul, a Índia e a China, com a eventual inclusão da Rússia, para alguns temas –, a volta ao "Terceiro Mundo" e a reafirmada vocação integracionista no âmbito sul-americano constituem, claramente, os grandes eixos da diplomacia de Lula.[4]

Ainda que a retórica sobre a liderança brasileira no continente tenha amainado bastante ao longo do primeiro mandato, essa pretensão foi de certo modo afirmada, mesmo que indiretamente, em seu início. O presidente Lula chegou a falar em "diplomacia da generosidade", a partir do tamanho e do poder industrial do Brasil, recomendando, aliás, aos importadores nacionais que comprassem mais dos países vizinhos, mesmo que a preços relativamente desvantajosos no plano dos negócios, como forma de equilibrar os fluxos de comércio e contribuir para a prosperidade comum na região. Promessas feitas quanto a financiamentos diretos

aos países vizinhos, por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), não chegaram, contudo, a se materializar, a não ser sob a forma de operações vinculadas a vendas de bens e serviços (obras de engenharia) de empresas brasileiras em atividade nesses países. O ativismo diplomático na América do Sul, tendo a ampliação do Mercosul e a constituição de uma coordenação política como pano de fundo das diversas iniciativas empreendidas nessa região, pode, paradoxalmente, ter resultado em reações contrárias à ampliação da influência brasileira. Mesmo no Mercosul, as preocupações com o "peso excessivo" do Brasil podem ter influído na decisão dos países menores de apoiar o "ingresso político" da Venezuela no esquema integracionista do Cone Sul.

Num sentido amplo, as autoridades diplomáticas e políticas brasileiras tinham a propor aos parceiros regionais e a outros países em desenvolvimento exteriores à região uma coalizão do Sul para "mudar as relações de força no mundo" (ou o "eixo da política mundial"), bem como para viabilizar a criação de uma "nova geografia comercial", feita bem mais de intercâmbio no sentido Sul-Sul do que de uma suposta "dependência" do comércio "desigual" com o Norte. O que, de fato, os países cortejados pelo Brasil perceberam foi, de um lado, a busca prioritária de uma cadeira permanente no CSNU e, de outro, o desejo de imprimir sobre a América do Sul a marca dos interesses econômicos brasileiros, ou seja, dois objetivos nacionais apresentados como sendo a expressão de uma nova ordem multilateral contemplando o interesse de todos. Em ambos os aspectos, os resultados foram bastante modestos, para não dizer frustrantes, a despeito dos grandes investimentos diplomáticos realizados.

Como explicação para esse descompasso entre os objetivos pretendidos e as realizações realmente alcançadas, alguns observadores aventaram a hipótese, não de falhas operacionais da agência diplomática brasileira – o Itamaraty –, mas de equívocos de concepção que se situam na própria origem da "nova diplomacia" brasileira. Esta recolhe vários elementos da "diplomacia partidária" do PT – formulados quando ainda na oposição – que não são necessariamente consensuais entre os parceiros designados como alvo das prioridades brasileiras. Os procedimentos utilizados, aliás, tinham mais a ver com a concepção do partido dominante na coalizão governamental do que com as concepções tradicionais do Itamaraty.

Em resumo, as mudanças efetivamente ocorridas foram bem menos significativas ou importantes do que a agenda sugerida de “inserção soberana” na economia mundial, com a conseqüente redefinição da ordem econômica e política internacional. Isto se deve, provavelmente, a que o peso do Brasil nos fluxos relevantes de bens, serviços, tecnologia e capitais, bem como no provimento de ajuda técnica e cooperação em escala mundial, seja relativamente modesto e parcimonioso em relação ao seu papel mais vocal e bastante visível nos principais foros negociadores internacionais. Assim, a despeito de um incremento significativo do comércio exterior brasileiro no decorrer do primeiro mandato do presidente Lula, com a ampliação de parceiros – sobretudo na dimensão Sul-Sul – e continuidade na diversificação da pauta, a participação do Brasil nos fluxos globais de comércio permanece modesta (em torno de 1%), dada a contínua elevação de seus níveis a taxas que representam o dobro, em média, do crescimento do PIB mundial. Em qualquer hipótese, em função de uma modesta colheita de resultados, a implementação prática da diplomacia regional e da orientação Sul-Sul, reafirmadas ao início do segundo mandato, parece estar encaminhando-se para um maior grau de pragmatismo, do que foi o caso no primeiro período.

2. Quais motivos e interesses guiam o Brasil na tentativa de moldar uma nova política externa?

As novas prioridades da política externa brasileira foram razoavelmente explicitadas em diversas ocasiões, desde o discurso inaugural do presidente Lula, em janeiro de 2003, passando por pronunciamentos em encontros quando de visitas oficiais ao Brasil e de suas próprias viagens ao exterior, por uma intensa agenda de contatos diplomáticos mantidos em encontros regionais e multilaterais, bem como pela reafirmação dessas mesmas prioridades quando da reinauguração presidencial. Em 1º de janeiro de 2007, por exemplo, Lula afirmou que o Brasil tinha mudado para melhor “na estabilidade monetária, na robustez fiscal, na qualidade da sua dívida, no acesso a novos mercados e a novas tecnologias e na redução da vulnerabilidade externa”. De fato, neste discurso mais recente, a situação externa do Brasil tinha conhecido considerável melhora.

O presidente reafirmou a "clara opção [do Brasil] pelo multilateralismo", as "excelentes relações políticas, econômicas e comerciais [mantidas] com as grandes potências mundiais", ao mesmo tempo em que confirmou a prioridade dada aos "laços com o Sul do mundo", em especial com a África, descrita como "um dos berços da civilização brasileira". O "entorno sul-americano" foi novamente enfatizado como o "centro" da sua política externa, ao dizer que o Brasil "associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações", esta última transformada em União das Nações Sul-Americanas (Unasul), quando da reunião na Venezuela, em abril de 2007.

Essas são, portanto, as prioridades de política externa do Brasil, adotadas em função de uma visão do mundo que combina tanto as prioridades tradicionais do *establishment* diplomático profissional – uma vez que o ministro das relações exteriores continua a ser um diplomata de carreira –, quanto a perspectiva própria à esquerda, em geral, e ao PT, em particular. De fato, mais do que em qualquer outra área de atividade executiva governamental – e certamente não na política econômica, que continua a se pautar pelos padrões conservadores da administração anterior, para grande desconforto dos militantes do partido – é na política externa que as escolhas do governo Lula mais se parecem com as antigas opções políticas do PT, aliás seguidas fielmente em várias de suas vertentes (em especial na diplomacia Sul-Sul e nas alianças "estratégicas" com alguns grandes atores não-hegemônicos).

Essas prioridades vêm sendo perseguidas mediante uma variedade de meios tradicionais – próprios à diplomacia profissional do Itamaraty, reputado pela excelência dos seus quadros –, por meio de uma especialmente ativa diplomacia presidencial – ainda que esta não seja designada por este conceito, com vistas a não identificá-la como uma continuidade do antigo estilo diplomático do presidente FHC – e através de uma modalidade de atuação relativamente inédita para os padrões da política externa brasileira, que poderia ser descrita como "diplomacia partidária", feita de alianças privilegiadas com os aliados progressistas e esquerdistas do período oposicionista anterior, quais sejam, os partidos de orientação socialista e marxista (agrupados, em grande medida, no "Foro de São Paulo"[5]) e os movimentos sociais, cuja agenda política e foco

de atuação estão obviamente mais próximos daqueles do Fórum Social Mundial do que os do Fórum Econômico Mundial, de Davos.

Esses objetivos representam uma combinação de fatores vinculados a políticas domésticas e setoriais (como, por exemplo, a necessidade de vincular-se a uma agenda progressista ou social, para compensar a adesão pouco confortável a uma política econômica conservadora), mas também retomam antigas tradições da diplomacia brasileira, como a chamada "política externa independente", formulada e implementada nos governos progressistas que antecederam ao regime militar iniciado em 1964. Essa última agenda pode ser apresentada como uma afirmação de posições autônomas (em relação aos EUA, obviamente) nos campos da política e da economia internacional, em matéria de segurança e de estabilidade estratégica, com ênfase nos temas do desenvolvimento econômico e de "espaços nacionais" de políticas setoriais, ademais da prioridade concedida à integração regional latino-americana (atualmente sul-americana). A afirmação autônoma do Brasil no mundo deve se dar, sobretudo, através do reforço dos foros e modalidades próprias ao sistema multilateral, através do qual o Brasil, dotado de reduzida capacidade de projeção externa (em termos militares ou financeiros) poderia exercer maior influência nos processos globais.

Cabe destacar, quanto aos princípios diretores que sustentam a atual diplomacia brasileira, que a política externa, no governo Lula, é chamada a desempenhar um papel auxiliar no processo brasileiro de desenvolvimento. Não existe, a rigor, nenhuma novidade conceitual ou operacional nesse tipo de "instrumentalização" da diplomacia brasileira: de modo geral, essa visão política, quanto à sua funcionalidade para o desenvolvimento do país, acompanha, no plano histórico, as grandes preocupações brasileiras desde a tomada de consciência do atraso relativo do Brasil em relação às principais potências desenvolvidas, em torno dos anos 1930 (na seqüência, portanto, da grande crise que afetou bastante o país). Mais de um autor já se referiu, no passado, a essa orientação geral como representando uma "diplomacia do desenvolvimento".[6] O que pode haver de novidade no governo do presidente Lula é que essa mesma "ideologia" da política externa é inserida, pelo menos teoricamente, no quadro de um "projeto nacional", que deveria ainda ser marcado pela integração soberana na economia mundial e pela mudança

nas "relações de força" do mundo. Essa postura vem sendo expressa em reiteradas declarações a respeito do "reforço do multilateralismo" – em oposição ao que seria o unilateralismo da atual potência hegemônica –, bem como quanto a uma "mudança na geografia comercial mundial". Esta última idéia evidencia o desejo manifesto da atual administração de lutar por uma união dos países em desenvolvimento de molde a habilitá-los a negociar, em melhores condições políticas, uma alteração no padrão de trocas prevalecente entre o Norte e o Sul, considerado desigual, notadamente no que se refere ao protecionismo agrícola, aos subsídios à produção e às subvenções às exportações nessa área.

Em função dessas idéias, o Brasil lançou-se em diversas iniciativas diplomáticas que engajaram tanto o corpo profissional como o próprio presidente da República, convertido num dos principais articuladores do novo ativismo brasileiro. A ofensiva foi conduzida desde o primeiro dia da nova administração, quando, aproveitando a presença em Brasília, para a posse de Lula, dos ministros das relações exteriores da Índia e da África do Sul, o Brasil propôs a criação do G-3, ou Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). O mesmo ativismo manifestou-se, por exemplo, na constituição do G-20, quando da reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún (setembro de 2003), apontado como um instrumento essencial para lograr alcançar aqueles objetivos de "mudança na relação de forças" e de criação de uma "nova geografia comercial internacional".[7]

Todas as modalidades de ação diplomática – nos planos bilateral, regional, multilateral, bem como propostas de foros e grupos mais flexíveis de ação, tanto no plano governamental quanto da sociedade civil e de contatos políticos com partidos e organizações não-governamentais – estão sendo mobilizadas e desenvolvidas, com vistas a reforçar a capacidade do Brasil de influenciar políticas nos níveis regional e global. Aquelas áreas que possuem uma interface direta com a sociedade civil – como a questão do meio ambiente e a luta contra a Aids, por exemplo – servem de terreno de manobra ao que já foi descrito como uma "diplomacia engajada" e especialmente ativa (Almeida, 2004b).

Os atores que participam da formulação e da implementação da política externa brasileira atual são vários, situados em planos diversos

e com discursos por vezes não coordenados, o que pode dar a impressão de fragmentação do processo decisório, que de fato surge da convergência de vetores distintos, em contraste com a relativa unidade organizacional e conceitual encontrada em administrações anteriores. Tradicionalmente, a diplomacia ficava resguardada na própria sede das relações exteriores, isto é, o Itamaraty, que também fornecia os conselheiros presidenciais e os assessores internacionais de outras agências públicas. No governo Lula, ademais do histórico anterior de posições em política internacional do PT, a assessoria presidencial foi reservada para um antigo secretário de relações internacionais, na pessoa do professor Marco Aurélio Garcia.[8] Sindicatos e movimentos sociais também se mobilizaram em torno de seus temas prediletos, seja em apoio, seja em oposição a determinadas questões da agenda internacional, com destaque para as negociações comerciais hemisféricas da Alca e a chamada "diplomacia Sul-Sul". Três exemplos podem ilustrar a composição ampliada dos novos "insumos" em matéria de política externa.

Antes da posse do governo Lula, foi organizada enorme campanha anti-Alca, da qual participaram vários movimentos da base social, política e sindical de apoio ao PT, tendo o partido mantido formalmente uma posição neutra por razões puramente eleitorais. Tratou-se de uma mobilização ideológica, no sentido de que as negociações em torno de um acordo da Alca não estavam terminadas e sequer tinham sido definidos seus contornos comerciais mais importantes. Mas essa oposição maciça forçou, de certo modo, sua rejeição no plano diplomático. No caso da diplomacia "ao Sul", ela se traduziu, na prática, pela escolha seletiva de parceiros "estratégicos" situados nessa vertente, componente ainda reforçado pelo elemento político-partidário da opção preferencial por líderes políticos de orientação esquerdista ou progressista, com manifestações de apoios pré ou pós-eleitorais – em campanhas presidenciais em vários países sul-americanos – que destoam da tradicional postura discreta da diplomacia brasileira em matéria de política interna de outros países. Ainda na mesma vertente, a postura protagônica que o Brasil pretende assumir no contexto dos países em desenvolvimento pode diluir posições mais ofensivas que o país poderia adotar no âmbito de negociações comerciais multilaterais – de que são exemplos contradições dentro do próprio G-20 entre o Brasil,

de um lado, e a China e a Índia, de outro, ou entre este grupo e o G-33, de países dependentes de importações agrícolas – ou no quadro de um possível diálogo com o G-7/8 e com os países da OCDE.

Finalmente, um terceiro exemplo da influência de atores "externos" na atual diplomacia também evidencia a existência de prioridades conflitantes no campo da política externa oficial: a solidariedade entre partidos e movimentos de esquerda se revela problemática no caso da Colômbia, uma vez que um dos grupos guerrilheiros que alimentam a cruel guerra civil no país vizinho, as Farc, é membro, como o PT, do "Foro de São Paulo", o que pode ter levado a uma postura complacente do governo brasileiro na concessão de asilo político a representante daquele grupo no Brasil, acusado de ações criminosas comprovadas pelo governo da Colômbia. O Brasil é, reconhecidamente, vítima da narcoguerrilha colombiana, seja pelo contrabando de armas, seja pela passagem de drogas (que abastecem crescentemente o consumo nas metrópoles brasileiras), seja ainda pela lavagem de dinheiro e outras operações do crime organizado.

Esses diversos atores participando da formulação ou da implementação da política externa podem, portanto, determinar uma rota político-diplomática relativamente inédita para os padrões tradicionais do Itamaraty, da mesma forma como alguns dos novos "aliados estratégicos" podem influenciar ou mesmo determinar a posição do Brasil em foros multilaterais de interesse setorial: seria o caso, por exemplo, de direitos humanos – em relação à China ou a Cuba, entre outros – ou de temas ambientais ou ecológicos, com o envolvimento de grupos de pressão que encontram eco em diversos setores do governo. O mesmo pode ser dito de movimentos "camponeses" que – sem mencionar as violações do direito interno, sob a forma de invasões de propriedades – se colocam abertamente contra o agronegócio e o comércio liberalizado nessa área, fragilizando a posição negociadora do Brasil na tentativa de conciliar demandas opostas numa mesma agenda.

Como a política externa se tornou relevante tanto no plano interno – na medida em que ela permitiu atender a aspirações de partidos e de movimentos de esquerda – como no externo, em função do novo ativismo diplomático, sobretudo em direção ao Sul, ela despertou, naturalmente, um debate interno como jamais se viu no campo das relações internacionais do

Brasil. Os meios de comunicação, a comunidade acadêmica – geralmente alinhada à esquerda – e os empresários e líderes patronais dos setores industrial e agrícola se mobilizaram em torno das principais opções de política externa do governo Lula. Pela primeira vez em muitos anos, a diplomacia brasileira parece ter perdido a unanimidade favorável no seio da sociedade de que ela desfrutou em outros períodos, em grande medida em função das posições políticas já referidas que derivam de antigas orientações políticas do PT. Ressalte-se, de fato, que um dos poucos elementos da agenda governamental que recolhe o apoio indiscutível do principal partido governamental é a política externa, todos os demais sendo objeto de algum tipo de questionamento interno. No quadro mais amplo da opinião pública bem informada, o debate se dá sobretudo no campo da política comercial – negociações multilaterais, integração regional e acordos preferenciais com países em desenvolvimento – e nos temas da cooperação com os vizinhos sul-americanos, em virtude da instabilidade política e das opções ideológicas em alguns deles (Almeida, 2006)

3. Quais estratégias de política externa derivam da postura do Brasil e onde se situa o seu foco?

De forma geral, pode-se dizer que, com a nova administração Lula, todos os instrumentos e modalidades de política externa – multilateralismo, relações bilaterais e mecanismos informais de cooperação – foram mobilizados para promover as novas prioridades diplomáticas. Os foros multilaterais são naturalmente privilegiados para o tratamento dos temas globais, em especial em comércio, meio ambiente, cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento, direitos humanos e desarmamento. No campo da integração regional, há uma combinação de ferramentas bilaterais – sobretudo com a Argentina – e de esforços de coordenação plurilateral para a criação de condições favoráveis ao avanço da integração física na América do Sul: energia, transportes, comunicações de modo geral.

Uma das principais prioridades da diplomacia de Lula – de fato a mais importante – foi a conquista de uma cadeira permanente no CSNU, objetivo em função do qual uma variedade de estratégias e instrumentos foram utilizados pela diplomacia profissional e pelo próprio presidente

da República. O tema foi inscrito em todas as conversações bilaterais, aparecendo em praticamente todas as declarações bilaterais quando o Brasil lograva a obtenção do apoio em questão, em alguns casos, tendo como contrapartida o cancelamento de antigas dívidas bilaterais – caso de vários países africanos e de alguns latino-americanos – ou o aumento e a extensão da cooperação para o desenvolvimento para quase todos os interlocutores de menor desenvolvimento relativo. Esse objetivo foi, provavelmente, o elemento subjacente à decisão brasileira de liderar a missão de estabilização da ONU no Haiti, com o engajamento de recursos importantes nos planos militar, diplomático e financeiro. Ele também foi decisivo para a liquidação dos débitos contributivos do Brasil em praticamente todas as agências multilaterais. Ele também ensejou um debate de alto nível com os demais candidatos declarados, resultando daí a formação do G-4 – com a Alemanha, a Índia e o Japão – para o estabelecimento de uma posição comum nos debates em torno da reforma da Carta de São Francisco e da ampliação do CSNU. O Brasil conseguiu o apoio declarado de pelo menos dois membros permanentes – a França e o Reino Unido –, o apoio ambíguo de um terceiro – a Rússia – e a não-oposição aberta dos EUA. Uma estratégia de aproximação e de "conquista" da China foi tentada por diferentes meios – com o seu reconhecimento formal enquanto "economia de mercado" –, mas o Brasil provavelmente esperava que o país asiático fosse mais positivo na agenda da ampliação.

A despeito da oposição aberta da Argentina, na região, e do pequeno entusiasmo dos EUA por uma ampliação "exagerada", o Brasil considera que os esforços não foram em vão e que sua causa já está em grande medida ganha em vista dos apoios já conquistados um pouco em todos os cenários. A conquista de uma cadeira permanente no CSNU, mesmo sem direito de veto, é vista pelo *establishment* diplomático e militar do Brasil como um símbolo relevante do *status* do país como grande ator internacional. Ainda que o tema esteja sendo debatido em termos regionais, o Brasil não necessariamente considera a sua candidatura como emanando de qualquer mandato a ser conferido pela região geográfica de origem, tendendo a ver sua aspiração como um reconhecimento de seu importante papel em prol da construção da paz e do desenvolvimento em bases verdadeiramente universais.[9]

Existe um virtual consenso entre as elites, e um apoio "virtual" em praticamente todas as camadas da sociedade – ainda que o tema, e sobretudo os custos e as contrapartidas que dele derivam, não tenha sido extensamente debatido fora da elite –, sobre a legitimidade desse pleito, situação que não se reproduz em relação a um possível ingresso do Brasil na OCDE. O acesso à organização de Paris é visto como uma "graduação" indesejada do país ao "clube dos ricos", o que poderia dificultar o diálogo e a coordenação de posições com os vizinhos e os demais países em desenvolvimento, sem mencionar os efeitos práticos em termos de tratamento preferencial no plano multilateral – SGP e outras facilidades comerciais – e de novas obrigações a serem assumidas no tratamento de temas globais.

O governo Lula vê a assunção do Brasil a círculos mais elevados de responsabilidade internacional – o que poderia se materializar num G-8 ampliado a G-13, por exemplo – como o reconhecimento de sua importância própria no contexto da economia e da política mundiais, mas provavelmente prefere que essa elevação de *status* se dê em conjunto com outros atores globais que ele mesmo considera relevantes: seria o caso da Índia, da China e possivelmente da África do Sul, países com os quais a diplomacia brasileira considera haver maior aproximação de conceitos quanto às novas regras de uma governança global, livre do unilateralismo e das manifestações mais arrogantes da política de grande potência. O Brasil não acredita que se possa estabelecer nenhum "concerto de superpotências", preferindo enfatizar o reforço das instituições multilaterais e dos foros regionais como o caminho ideal para afirmar o primado do direito internacional e da cooperação num sistema mais democrático do que o atualmente existente.

A despeito de seu firme engajamento na não-proliferação nuclear, nos instrumentos de controle de armas de destruição em massa, de todos os tipos, e nos regimes restritos de controle de materiais e equipamentos sensíveis (uso dual), o Brasil não considera aceitáveis os esquemas que perpetuam os sistemas discriminatórios atualmente existentes, a exemplo do próprio TNP. O desarmamento convencional não é enfatizado pela sua diplomacia e pelo *establishment* militar, mas o Brasil é um dos países de menor gasto militar *per capita*, na região ou no mundo, e vem de fato

atuando como um elemento de pacificação e de estabilização política no âmbito regional, com aspirações a desempenhar o mesmo papel em cenário mais amplo. O Brasil foi o articulador e vem sendo o principal animador da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, e por isso mesmo não favorece a idéia de ser constituído qualquer esquema defensivo – modelado num esquema similar ao da Organização do Tratado do Atlânctico Norte (OTAN) – no âmbito dessa região geográfico-marítima.

O principal foco de atuação política, econômica e estratégica do Brasil está obviamente centrado na América do Sul, conceito que vem sendo enfatizado pela diplomacia brasileira desde o início dos anos 1990, em substituição à noção politicamente vaga e geograficamente difusa de América Latina. As iniciativas adotadas pela diplomacia brasileira na região – a exemplo da Alcsa, proposta quando do lançamento da Alca, ou de uma rede de acordos comerciais entre o Mercosul e os países sul-americanos, como também da Comunidade Sul-Americana de Nações, agora convertida em Unasul – vêm sendo, contudo, complicadas seja pelo quadro de instabilidade política vivida em vários países da região andina e caribenha, seja em virtude do grande poder de atração exercida pelos EUA, sobretudo no terreno financeiro, comercial e de investimentos, áreas nas quais o Brasil apresenta menores condições competitivas do que o gigante do norte.

Os próprios desacordos entre os países da região quanto às suas prioridades respectivas e a desconfiança histórica em relação ao peso específico do Brasil vêm dificultando o exercício do que muitos observadores consideram ser a "liderança natural" do Brasil numa região ainda pouco integrada fisicamente – os obstáculos geográficos são respeitáveis – e com grandes disparidades econômicas e sociais – as chamadas "assimetrias". A noção de "liderança regional" foi sempre afastada pela diplomacia tradicional do Brasil, pelo reconhecimento dos problemas que uma afirmação desse tipo causaria na região, mas ela foi por um momento "flertada" pela atual diplomacia, com base inclusive em demandas feitas por alguns dos países menores (talvez desejosos de uma cooperação econômica mais importante, obviamente em bases não-recíprocas). A despeito da magnitude do seu PIB e do avanço de sua indústria, o Brasil dispõe, contudo, de condições insuficientes para prover ajuda, nos mesmos

moldes dos países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento Econômico da OCDE. Ainda assim, ele assumiu, voluntariamente, um papel de "corretor de assimetrias" e vem impulsionando esquemas de reconversão produtiva e de capacitação econômica e infra-estrutural em favor dos países menores, aceitando, por exemplo, ser o principal provedor – à razão de 70% – num fundo de financiamento compensatório no âmbito do Mercosul. Mesmo adotando princípios de política econômica bem mais cautelosos – e ortodoxos – do que a maioria dos países da América do Sul (à exceção, possivelmente, do Chile), ele participa de discussões e negociações em torno de esquemas de financiamento ao desenvolvimento com base em recursos públicos, como poderia ser a eventual criação de um Banco do Sul, em moldes similares aos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou da *Corporación Andina de Fomentos* (CAF).

Algumas diferenças de opinião se manifestaram entre o Brasil e alguns países da região, sobretudo a respeito da cooperação energética e o peso relativo dos combustíveis fósseis e das energias renováveis – o Brasil é um grande produtor de etanol a partir da cana-de-açúcar e já desenvolveu esquemas de cooperação tecnológica com os EUA para estimular o seu uso em âmbito internacional –, o que não o impede de continuar a buscar os entendimentos possíveis para a plena integração física do continente. A integração energética se revela mais complicada do que o previsto inicialmente, uma vez que ela contempla países fornecedores – Venezuela e Bolívia, notadamente, mas também o Peru e o Equador – e países consumidores – Brasil, Argentina e Chile –, com interesses não necessariamente conflitantes, mas talvez não exatamente coincidentes. O Brasil vem experimentando dificuldades para o cumprimento dos tratados de cooperação e dos acordos de exploração de gás firmados com a Bolívia nos anos 1990, que na verdade foram modificados unilateralmente pelo país andino a partir de 2004 (aprovação da lei de renacionalização dos hidrocarbonetos), culminando com o decreto de nacionalização de 1º de maio de 2006 e a ulterior expropriação dos ativos da Petrobras naquele país. Diante de tal situação de insegurança jurídica o país deve, ademais, analisar com cuidado a proposta venezuelana de um enorme gasoduto unindo seus imensos campos de gás aos consumidores brasileiros e argentinos. Suas iniciativas nessa área transcendem inclusive o cenário regional

e o âmbito meramente comercial, uma vez que o Brasil está interessado em promover o uso intensivo de combustíveis verdes em escala global, mobilizando sobretudo os países africanos, a partir de financiamento dos países desenvolvidos e da tecnologia brasileira, amplamente competitiva nessa área.

Essa “liderança não consentida” na região sul-americana – não assumida plenamente, mas ainda assim real, em termos de mercados, de investimentos brasileiros crescentes e de projetos de obras transfronteiriças de infra-estrutura –, não implica que o Brasil pretenda falar em nome dos demais países, inclusive porque estes não permitiriam que isto ocorresse, por uma série de razões históricas e geopolíticas. Não apenas a Argentina reluta fundamentalmente em reconhecer no Brasil um protagonismo de qualquer espécie, mas mesmo os pequenos desconfiam do ânimo “solidarista” do Brasil, preferindo compensar sua “massa atômica” mediante arranjos de diluição de poder. O Mercosul, por exemplo, não possui nenhum mecanismo decisório que seja ponderado em função do peso relativo dos seus membros, cabendo a todos os membros um poder igualitário de veto sobre toda e qualquer decisão ou resolução. O Parlamento do bloco, da mesma forma, foi constituído com base numa representação igualitária, não proporcional.

Cabe ressaltar, em qualquer hipótese, que a diplomacia regional do segundo mandato do presidente Lula vem sendo conduzida por meio de procedimentos mais cautelosos, e bem mais realistas, do que tinha sido o caso no primeiro período (Almeida, 2005). Com efeito, o entusiasmo com a causa da integração e as iniciativas políticas adotadas de maneira relativamente impetuosa na fase inicial logo se chocaram com realidades políticas distintas, em cada cenário sub-regional, e com fatores internos e externos de instabilidade política ou de “desalinhamento” em relação ao Brasil. O projeto mais ambicioso do Brasil, que era lograr a ampliação do Mercosul, como base tanto do exercício da liderança regional como da “resistência continental” à Alca, não conseguiu superar as mesmas dificuldades que já tinham paralisado o bloco desde a crise de 1999: diferenças de competitividade entre os membros e estruturas industriais não integradas e pouco complementares continuam a impedir o pleno funcionamento da união aduaneira a partir de uma tarifa externa comum

uniformemente aplicada por todos. A Alca foi barrada, no encontro presidencial de Mar del Plata (novembro de 2005), mas apenas para ressurgir sob a forma de uma rede de acordos bilaterais comandados pelos EUA. Em 2006, o Mercosul foi ampliado à Venezuela, mas sua adesão foi uma decisão de ordem essencialmente política, cabendo ainda serem de fato observados os prazos previstos no protocolo de convergência para sua plena incorporação ao regime aduaneiro comum e a todo o acervo de normas internas. Na verdade, o Mercosul não possui, a exemplo da antiga Comunidade Econômica Européia, um *acquis communautaire* que sirva de base à construção progressiva de um mercado comum: as diferenças não são apenas institucionais, mas também de ordem política.

No plano bilateral, por exemplo, o Brasil teve de acomodar reclamações argentinas, aceitando diversas restrições unilaterais ao livre comércio, antes de consolidar o novo regime de exceções num protocolo de salvaguardas, eufemisticamente chamado de "Mecanismo de Adaptação Competitiva". No plano da integração sul-americana, o "fardo da liderança" nem chegou a ser exercido, uma vez que a Comunidade Sul-Americana de Nações permaneceu um projeto ainda a caminho de implementação: quando de sua constituição, por exemplo, em encontro regional realizado no Peru (dezembro de 2004), nenhum dos três outros presidentes do Mercosul compareceu à cerimônia. Não é seguro que, sob seu novo nome de Unasul – proposto pelo presidente da Venezuela Hugo Chávez – e contando com um secretariado em Quito, a nova entidade consiga superar as diferenças de visões e de objetivos que alimentam cada um dos líderes da região.

4. O que tudo isto significa para a ordem internacional?

O Brasil ocupa uma posição singular, não necessariamente única, mas específica, a seu modo, no sistema de relações internacionais contemporâneas. Trata-se certamente de um país-continente que, em análises exploratórias, já pôde ser enquadrado na categoria de "países-baleia" – ou *monster-countries*, como uma vez referido por George Kennan, junto com outros gigantes, como os EUA, a Rússia e a China – ou ainda "países-âncora", como parece preferir a sociologia política germânica. Esse tipo de caracterização política é certamente ambígua, uma vez que

a dimensão primária dos dados populacionais ou da extensão do território nem sempre corresponde a uma importância proporcional no plano da política internacional ou da economia mundial, como ocorreu durante certo período do século XX com a China, ou, no seu final, com a Rússia.

Junto com esses grandes atores, emergentes ou já enquadrados na categoria de grandes potências, o Brasil está presumivelmente destinado a desempenhar um futuro papel de relevo nos cenários evolutivos da governança global, mais provavelmente pelo lado da economia do que na vertente estratégico-militar, haja vista ser grande produtor de *commodities* – primeiro fornecedor mundial de uma longa lista de produtos primários, geralmente de base agrícola – e dotado de imensas reservas de recursos naturais e produtos da biodiversidade. O Brasil foi, durante muito tempo, aliás, em seus três ou quatro primeiros séculos como nação, basicamente um ofertante eficiente de "produtos de sobremesa" – açúcar, café, cacau, e alguns poucos outros –, complementando atualmente essa linha de matérias-primas com uma vasta gama de muitos outros insumos de origem primária, além de alguns bens manufaturados de baixa intensidade tecnológica. Hoje, ele continua a ser um fornecedor competitivo de *commodities*, mas também comparece na linha de frente de algumas tecnologias de ponta, como a aeronáutica civil (Embraer). Futuramente, e pela primeira vez em sua história econômica, o Brasil se tornará um fornecedor relevante de energias renováveis – etanol à base de cana-de-açúcar e biocombustíveis em geral –, não apenas pelo lado do produto em si, mas igualmente na sua dimensão tecnológica e científica.

O Brasil foi aparentemente penalizado, em sua história econômica passada, pela ausência de fontes abundantes de energia – carvão ou petróleo, na primeira e na segunda revolução industrial –, o que, junto com a baixa qualificação educacional da população, atrasou seu processo de industrialização e de inserção na moderna economia industrial. Hoje plenamente industrializado, mas ainda arrastando uma pesada carga de atraso educacional e baixa produção tecnológica – a despeito de uma notável ascensão na produção científica de tipo universitário –, o Brasil se prepara para assumir um papel de maior relevo econômico no âmbito da globalização. As baixas taxas de crescimento econômico registradas nas últimas duas décadas – depois de um notável desempenho na agregação de valor ao PIB,

junto com o Japão, durante os primeiros oitenta anos do século XX – devem persistir no futuro previsível, em razão da elevada carga fiscal do Brasil, comparativamente aos demais emergentes: os gastos públicos representam cerca de 38% do PIB, similar à média da OCDE, em face da média de 28% dos países emergentes e de uma taxa ainda mais reduzida para os mais dinâmicos dentre eles (17 e 18% para China e Chile, por exemplo).

Com efeito, o exercício conduzido em torno dos Brics pelos dois economistas do Goldman Sachs confirma que o Brasil é o país de menor dinamismo relativo nesse conjunto, conseguindo ultrapassar a França e a Alemanha apenas depois de 2030. Mas, ainda que ele venha a manter a taxa média, bastante moderada, de 3,5% de crescimento do PIB no horizonte 2050, isto bastaria para enquadrá-lo no novo G-6 da economia mundial prevista nesse estudo. Do conjunto dos Brics, aliás, o Brasil é o país que apresenta as melhores estruturas de mercado, fruto de um capitalismo que foi se desenvolvendo de modo relativamente "ortodoxo" ao longo do século XX (em face dos diversos experimentos socialistas dos outros três). A despeito das disfunções geradas por um Estado intrusivo e por uma pesada carga tributária – em grande medida responsáveis pelos altos custos de transação e pela elevada informalidade geral – o Brasil moderno possui instituições de governança estatal ou corporativa relativamente desenvolvidas e funcionais para fins de inserção nos circuitos da economia globalizada. Se o país lograr conduzir um novo pacto social – o pacto anterior, gerado pela Constituição de 1988, sobrecarregou as despesas públicas, justamente – no sentido de diminuir o peso da tributação e da regulação excessivas, podem surgir as condições para que o Brasil ingresse num circulo virtuoso de crescimento sustentado (ainda que a taxas relativamente mais modestas do que as dos demais emergentes), com preservação da estabilidade macroeconômica, uma situação certamente inédita para os padrões inflacionários conhecidos ao longo do século XX. O Brasil ainda manterá, durante uma ou duas gerações, um perfil iníquo na distribuição de renda, com um alto coeficiente de Gini comparativamente à média mundial, mas a tendência parece ser a de uma redução lenta, mas segura, com base na manutenção da estabilidade macroeconômica, investimentos educacionais e transferências governamentais.

No plano da sua presença internacional, o Brasil, junto com alguns outros grandes atores, como a Indonésia e a República da África do Sul, não parece ser “satelitizável”, como pode ter ocorrido com alguns outros países emergentes da periferia. Ainda que seja uma orientação difusa em certos meios da elite, o *establishment* diplomático-militar e as lideranças empresariais do Brasil parecem propensos a impulsionar uma inserção soberana no sistema de poder econômico e político mundial, não sendo assim de esperar que o Brasil venha simplesmente a aderir a qualquer esquema restrito de poder internacional liderado por um ou outro dos grandes atores da atualidade. A clara noção da independência política nacional e de uma expressão econômica própria no contexto global parecem ser sentimentos comumente partilhados pelas diferentes elites que se sucederam no comando político do Brasil ao longo do período moderno. Ainda que, em algumas épocas, algumas delas alimentassem ilusões de uma “relação especial” com os EUA – o grande aliado objetivo do período da Guerra Fria –, não parece subsistir nenhuma vocação atual a inserir o Brasil no “grande Ocidente liberal” – qualquer que seja a definição deste último –, ou num sistema internacional dominado exclusivamente pelos EUA.

A orientação geral das elites brasileiras é a de buscar alianças diversas, de caráter mais pragmático do que ideológico, e desenvolver o potencial do país segundo uma combinação de elementos políticos, inclusive diplomáticos, e de fatores econômicos – com base em evidentes vantagens comparativas, de cunho ricardiano –, de molde a permitir a plena afirmação soberana do Brasil no cenário internacional. Obviamente, uma evolução positiva em direção à desejada inserção soberana e à assunção de uma maior presença econômica mundial depende de que seja bem-sucedida uma série de reformas internas para permitir maior aceleração no crescimento econômico e consolidar o processo de transformações estruturais, que retirará, definitivamente, o país da categoria de “país em desenvolvimento” para a de plenamente desenvolvido.

Esse itinerário otimista não pode ainda ser garantido. Cenários prospectivos desenhados pela antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República no final dos anos 1990 permitiram traçar três evoluções possíveis para o Brasil no horizonte 2020. Segundo um cenário exploratório mais otimista, “em 2020, o Brasil é uma potência

econômica sólida e moderna, mas ainda apresenta níveis de desequilíbrio social". Tem-se a aceleração do crescimento econômico, mas "registram-se ainda graves problemas sociais e regionais, por força da persistência da má distribuição de renda e da concentração espacial da economia". Num cenário intermediário, em contrapartida, o Brasil de 2020 "apresenta-se como uma sociedade mais justa. O papel do Estado concentra-se na redução da pobreza absoluta e do hiato entre ricos e pobres (mas) a participação do país no comércio exterior permanece em menos de 1%". Num outro cenário exploratório, mais pessimista, em 2020, "o Brasil enfrenta crises de instabilidade política e econômica, cujo prolongamento leva ao agravamento dos problemas sociais. O quadro de instabilidade é, em larga medida, decorrente da não concretização das reformas estruturais. A vulnerabilidade do país é agravada diante da prevalência de um cenário internacional de fragmentação, com recrudescimento do protecionismo. O Brasil perde espaços no mercado mundial, fechando-se em si mesmo, sem possibilidade de contar com fatores externos capazes de impulsionar o crescimento econômico" (Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1998).

Esse cenário mais pessimista foi refletido em estudo do National Intelligence Council, entidade filiada à CIA, que traçou no quadro de um "Projeto 2020", perspectivas para o Brasil e a América Latina, nas quais tenta visualizar algumas linhas tendenciais da evolução brasileira e regional. Segundo esse estudo,

> o Brasil vai provavelmente falhar em sua tentativa de liderança na América do Sul, devido tanto ao ceticismo de seus vizinhos quanto à sua ênfase freqüentemente determinante em seus próprios interesses. Ele vai continuar, entretanto, a ser a voz dominante no continente e o mercado principal para seus parceiros do Mercosul. O Brasil ainda não terá conseguido a sua cadeira permanente no Conselho de Segurança, mas continuará a se considerar um ator global. A despeito de que o desempenho econômico brasileiro não será espetacular, as dimensões de sua economia ao lado de sua vibrante democracia continuarão a desempenhar um papel estabilizador na região. Esquemas comerciais com a Europa, os EUA e grandes economias em desenvolvimento, principalmente China e Índia, ajudarão a manter o crescimento de suas exportações o suficiente para compensar a falta geral de dinamismo de sua economia. Mesmo após 20 anos, os esforços para implementar reformas

> vitais nas instituições brasileiras estarão ainda em curso. Apesar de que a situação tenderá a apresentar alguma melhoria, o assim chamado 'custo-Brasil', um problema de governança, continuará a dificultar os esforços para modernizar inteiramente sua economia. O sistema tributário complexo e pesado do Brasil, guerras fiscais entre os estados e limites à infra-estrutura interna de transportes persistirão. Tirando vantagem da fome na Ásia e de seus vínculos reforçados com a Europa, o Brasil conseguirá compensar suas debilidades estruturais graças a seu robusto setor do agribusiness. A grande dívida e sua vulnerabilidade à inflação também continuarão a ser matérias de preocupação" (*National Inteligence Council*, 2004).

Em resumo, o Brasil continuará a avançar, mas aparentemente não num ritmo que o coloque no pelotão de frente da economia mundial no futuro imediato, considerando-se, é claro, que nenhum grande problema econômico ou social venha perturbar o cenário prospectivo relativamente otimista traçado no estudo da Goldman Sachs. Em qualquer hipótese, sua presença nesse G-6 apresenta implicações sobretudo econômicas, não derivando para conseqüências no plano estratégico ou militar, que o estudo não pretende abordar. É previsível, assim, que o Brasil continuará exibindo traços relativamente similares aos que sua diplomacia cautelosa e ao mesmo tempo participativa tem demonstrado no período recente, ou seja: uma posição protagônica nos foros comerciais, uma menor presença nos meios financeiros ou tecnológicos, mas a continuidade de seu ativo engajamento nos organismos multilaterais. As alianças ao Sul, em especial aquelas no âmbito regional sul-americano, continuarão a ser bastante enfatizadas em sua política externa, ao mesmo tempo em que o diálogo com as principais potências econômicas, políticas e militares continuará a se intensificar, não sendo de excluir um ingresso a médio prazo na OCDE e num G-8 ampliado.

O cenário preferencial de atuação continuará a ser o da América do Sul e possivelmente o dos países africanos mais próximos, mas a qualidade da interação diplomática com os parceiros desenvolvidos também deve presumivelmente ser incrementada. Os grandes países europeus com forte presença corporativa e cultural no Brasil, a exemplo da Alemanha, continuarão a ter papel de destaque nessa teia complexa de relacionamentos econômicos, financeiros e tecnológicos. O Brasil está

iniciando, em 2007, um diálogo de alto nível com a União Européia, o que deve ter prolongamentos no âmbito do Mercosul e da América do Sul, compensando a presença sempre importante dos EUA na região.

Em conclusão, pode-se dizer que a emergência do Brasil enquanto grande ator regional e global depende bem mais da continuidade de seu processo interno de reformas econômicas e políticas do que, na verdade, de sua capacidade de projeção externa, que parece garantida.

Notas

1 Para uma visão global da era de reformas no Brasil, ver Giambiagi, Reis e Urani (2004).

2 Sobre a diplomacia presidencial de FHC e as principais questões de relações internacionais de seu mandato, ver Almeida (2004a).

3 O levantamento detalhado de todos os eventos relevantes da diplomacia do presidente Lula em seu primeiro mandato encontra-se em Ministério das Relações Exteriores (2007a). Uma compilação dos seus principais pronunciamentos diplomáticos está em Ministério das Relações Exteriores (2007b).

4 Para uma breve análise da política externa durante o primeiro mandato de Lula, ver Almeida (2007). Para uma visão próxima da versão oficial, ver Seitenfus (2007). Para uma visão retrospectiva e algumas previsões para o segundo mandato, ver Saraiva (2007).

5 O Foro de São Paulo foi criado em 1990, logo após a derrota do candidato Lula na campanha presidencial de 1989 e destinava-se a reunir os partidos de esquerda e "progressistas" da América Latina, vários deles movimentos guerrilheiros, sob uma plataforma de lutas contra a dominação "imperial" e o "neoliberalismo"; ele sempre contou, por isso mesmo, com a ativa participação (quando não com a própria iniciativa) do regime cubano de Fidel Castro, ademais de grupos voltados para a narcoguerrilha, como as Farc colombianas; as atas das reuniões anuais do Foro, bem como suas principais resoluções e decisões vinculantes, podem ser encontradas em http://www.midiasemmascara.com.br/pop_foro.htm.

6 Ver, por exemplo, Ricupero (1989).

7 Para uma coletânea dos principais informes relativos à atividade do G-20, ver Ministério das Relações Exteriores (2007c).

8 Sobre as posições de política externa do PT, ver Almeida (2003).

9 A despeito dessa vocação "universalista", e não necessariamente regional, da pretensão brasileira a um assento no CSNU, o ministro Celso Amorim buscou enfatizar, em uma entrevista, que "temos de deixar claro que os países que entrarem no Conselho estarão representando suas regiões. O [Brasil] terá que ver uma forma de representar toda a região" (Ministério das Relações Exteriores, 2007d).

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2003), "A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação do Partido à Diplomacia do Governo Lula". *Sociologia e Política*, nº 20 , pp. 87-102 (em em francês: (2004) "La Politique Internationale du Parti des Travailleurs, de la Fondation du Parti à la Diplomatie du Gouvernement Lula", *in* Denis Rolland e Joëlle Chassin (orgs.), *Pour Comprendre le Brésil de Lula*. Paris, L'Harmattan, pp. 221-238.

_____ (2004a), "A Relação do Brasil com os EUA: de FHC-Clinton a Lula-Bush", *in* Giambiagi, Reis e Urani (orgs.), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, pp. 203-228.

_____ (2004b), "Uma Política Externa Engajada: a Diplomacia do Governo Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 47, nº 1, pp. 162-184.

____ (2005), "Políticas de Integração Regional no Governo Lula". *Política Internacional*, nº 29, II série, Lisboa, pp. 33-60.

____ (2006), "Uma Nova 'Arquitetura' Diplomática? Interpretações Divergentes sobre a Política Externa do Governo Lula (2003-2006)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 1, pp. 95-116.

____ (2007), "A Diplomacia do Governo Lula em seu Primeiro Mandato (2003-2006): um Balanço e Algumas Perspectivas". *Carta Internacional*, vol. 2, nº 1, pp. 3-10.

GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José Guilherme e URANI, André (orgs.) (2004),*Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2007a), *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)*. Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático/Fundação Alexandre de Gusmão.

____ (2007b), *Política Externa Brasileira*, vol. 1. *Discursos, Artigos e Entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)*. Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático.

____ (2007c), *O G-20 e a OMC: Textos, Comunicados e Documentos*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

____ (2007d), *O G-4 e as Nações Unidas: Textos, Comunicados e Documentos.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, p. 84-85.

NATIONAL INTELLINGENCE COUNCIL (2004), "Latin America in 2020: Two Steps Forward, One and a Half Back", *in* National Intelligence Council, *Mapping*

the Global Future: 2020 Project, Washington, Government Printing Office (disponível em www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html).

RICUPERO, Rubens (1989), "A Diplomacia do Desenvolvimento", *in* João Hermes Pereira de Araújo, Marcos Azambuja e Rubens Ricupero, *Três Ensaios sobre Diplomacia Brasileira*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, pp. 193-209.

SARAIVA, Miriam Gomes (2007), "O Segundo Mandato de Lula e a Política Externa: Poucas Novidades". *Carta Internacional*, vol. 2, nº 1, pp. 22-24.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (1998), *Brasil 2020: Cenários Exploratórios*. Brasília, SAE, p. 5, *in*, Paulo Roberto de Almeida (2004), "Planejamento no Brasil: Memória Histórica". *Parcerias Estratégicas*, Brasília, nº 18, pp. 157-190.

SEITENFUS, Ricardo (2007), "O Brasil e suas Relações Internacionais". *Carta Internacional*, vol. 2, nº 1, pp. 11-21.

WILSON, Dominic e PURUSHOTHAMN, Roopa (2003), *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*. New York, Goldman Sachs (disponível em http://www2.goldmansachs.com/insight/research/reports/99.pdf).

Resumo

Este trabalho analisa as grandes linhas da diplomacia brasileira sob a presidência Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), apresentando suas principais iniciativas no cenário internacional. Também são discutidos os fatores que influenciarão o papel potencial do Brasil enquanto ator regional e global, assim como suas limitações. O Brasil é um ator de relevância relativa em ambos os planos, possuindo, entretanto, maior poder de influência na América do Sul. Ele também exerce liderança relativa em alguns tópicos da agenda multilateral (como nas negociações comerciais multilaterais, por exemplo) e tem sido considerado ator relevante, como um dos BRICs, na evolução futura da economia mundial.

Palavras-chave: Brasil, diplomacia, política internacional, negociações comerciais, América do Sul.

Abstract

Brazil as a Regional and Global Power:
Foreign Policy Strategies in the New International Order
This paper analyses the main guidelines of Brazilian diplomacy under the presidency of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 and 2007-2010), by presenting its chief initiatives on the

international level and discussing the factors that determine Brazil's potential as a player on the regional and global levels, as well as its limitations. Brazil is a player of certain relevance on both levels, possessing greater leverage in South America. Brazil also exercises leadership on some issues on the multilateral agenda, such as multilateral trade negotiations, and has been seen as a player in the future evolution of the world economy, as one of the BRICs.
Keywords: Brazil, diplomacy, foreign policy, trade negotiations, South America.

É POSSÍVEL PENSAR EM SOCIEDADE CIVIL NO MERCOSUL?

Michelle Ratton Sanchez

Introdução

A débil institucionalização e a escassa coesão social no Mercosul são diagnósticos que motivaram a apresentação, desde 2000, de alguns projetos com vistas a apresentar medidas para superar essas dificuldade no âmbito do bloco.[1] O Programa de Trabalho do Mercado Comum do Sul (Mercosul) 2004-2006 integra esse conjunto de projetos e com isso definiu linhas de ação para afirmar e expandir o projeto de integração. Interessa aqui o fato de esse Programa ter enunciado pela primeira vez a idéia de participação direta da "sociedade civil" no Mercosul (item 2.1 do Programa).[2]

Atenta-se para o emprego da expressão "sociedade civil" em um documento oficial do Mercosul porque esclarecer o (potencial) conteúdo jurídico da expressão pode permitir que se: (i) defina o núcleo de interesses envolvidos e representados nos mecanismos de participação direta[3]; e (ii) identifique outros atores que podem vir a ser seus interlocutores nesses mecanismos e fora deles. Entende-se que esse exercício de definição é essencial em fóruns e organizações internacionais, na medida em que, apesar de haver uma coincidência terminológica quanto ao conceito aplicado para a teoria do Estado moderno, a estrutura política sobre a qual a nova concepção de sociedade civil se baseia é distinta e está sendo aplicada de forma específica em cada foro internacional.

Nesse sentido, a proposta deste artigo é analisar em que medida o quadro regulatório do Mercosul apresentou até hoje outros conceitos jurídicos relacionados ao de "sociedade civil" – cuja definição e composição é entendida aqui basicamente como diferentes grupos de atores de caráter não-estatal – e como os atores englobados nessas categorias participaram dos mecanismos disponíveis no bloco. O objetivo é trazer uma percepção

crítica sobre o emprego do termo sociedade civil no Mercosul, que não se limite à retórica e não seja dissonante com as transformações em outros fóruns internacionais (que, por sua vez, já agregam atores da região do Cone Sul)[4]. Não se trata de posicionar-se sobre o conceito teórico de sociedade civil e de sua aplicação[5], mas de centrar-se nos pontos comparativos com a sua aplicação no bloco e em outros fóruns.

Este artigo está organizado em duas partes principais, em que são analisados: (i) os conceitos relacionados à idéia de sociedade civil aplicados em diversos documentos do processo de integração do Mercosul; e (ii) o levantamento de dados empíricos sobre os atores que estiveram presentes nos mecanismos de participação direta, nos últimos anos, com alguns apontamentos sobre essa prática. Serão analisados tanto a previsão legal como a evolução da tensa relação entre sociedade civil e a estrutura institucional do Mercosul, em uma combinação entre os elementos estáticos – considerados aqui como sua previsão formal – e dinâmicos – considerados a partir da dinâmica real – da participação direta no bloco.

1. O estático com pouca dinâmica: limites formais para os interessados

Em qualquer processo de participação direta em uma estrutura política, há sempre critérios e procedimentos sobre quem pode participar e como pode fazê-lo. No sistema internacional, em particular, a definição dos critérios de quem pode participar é extremamente relevante, dado que o conceito residual de atores não-estatais frente a organismos de caráter intergovernamental admite uma pluralidade – em número e variedade – de atores. Assim, um dos principais pontos de partida, no contexto do quadro regulatório, no que tange à sua estática, é identificar quais são os atores admitidos nos mecanismos de participação direta – o que está, em grande medida, espelhado nos termos aplicados para os atores que podem se candidatar a esses mecanismos de participação.

No caso do Mercosul, como mencionado, o termo "sociedade civil" não tinha sido aplicado em nenhum documento oficial anterior ao Programa de Trabalho 2004-2006. Vários termos, no entanto, foram aplicados desde a criação do Mercosul, em 1991, para fazer referência

aos atores candidatáveis aos mecanismos de participação direta no bloco, quais sejam: “setor privado”, “setor econômico e social”, “grupos setoriais” e “particulares”. Quais são, então, os elementos estáticos da definição dos atores que puderam participar dos mecanismos de participação direta desde a criação do Mercosul?

1.1. Aproximações do “setor privado”

Uma das expressões mais freqüentes nos documentos oficiais do Mercosul é “setor privado”, expressão essa cunhada desde os primórdios do processo de integração. Referências ao termo estão presentes no Tratado de Assunção (TA) (Artigo 14), de 1991, e em regulamentos internos de órgãos do Mercosul, como é o caso dos regulamentos do Grupo do Mercado Comum (GMC) (Artigo 26 e segs.), da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) (Artigo 18) e do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) (Artigo 3º). Dentre esses documentos, apenas o Regulamento Interno do GMC designa como correspondente ao seu conteúdo “aquele que tem interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo” (Artigo 29).

Tal definição de setor privado permite interpretações divergentes. Uma restritiva, na qual se enquadram como setor privado apenas grupos diretamente relacionados à cadeia econômica, isso é, “produção” para a indústria, “distribuição” para o comércio e “consumo” para consumidores. Ou uma interpretação mais abrangente, com a percepção ampla dos interesses que os *processos* de produção, distribuição e consumo podem suscitar, e que abre a possibilidade de incluir todo e qualquer ator de uma sociedade capitalista.

De qualquer forma, a aplicação do termo em 1991, quando da assinatura do TA, parece ser, ainda que precária, de uma certa forma condizente com os objetivos do bloco naquele momento; já que, nos termos do tratado, a criação do Mercosul teria por fim, em uma primeira fase, a formação de uma união aduaneira e, subseqüentemente, de um mercado comum.

No momento da definição da estrutura organizacional do bloco e dos passos para a formação de um mercado comum, com o Protocolo de Ouro Preto (POP), em 1994, o termo setor privado foi reiterado. A expressão tinha

sido aplicada no Regulamento Interno do GMC (1991) – que se manteve em vigor após 1994 – e foi ainda aplicada em documentos posteriores ao POP, como nos regulamentos do CCM (1996) e do FCES (1996). O uso do termo nesses documentos parece ser imponderado. Ou melhor, suspeita-se que seja apenas uma repetição de uma expressão já consagrada nos documentos de integração. O que sugere a ausência de uma avaliação crítica sobre o conjunto de atores presentes no bloco em consonância com os objetivos que passaram a ser perseguidos, a partir de 1994, por meio da estrutura institucional do bloco – o que inclui os mecanismos de participação direta disponibilizados.

Ademais, a aplicação do termo em 1994 contrastava com uma nova expressão jurídica introduzida a partir de então no bloco: "setores econômico e social" (conforme Artigo 28 do POP e o Artigo 1º e segs. do Regulamento Interno do FCES), analisada a seguir.

1.2. Ampliação para setores econômico e social

Com a criação de uma estrutura institucional fixa para atender aos objetivos de alcançar um mercado comum e a designação de um fórum exclusivo nessa estrutura para a participação direta (o FCES, como descrito no item 3) de atores de caráter não-estatal, o termo para designar os interessados em participar do Mercosul foi ampliado para "setores econômico e social". Esse termo foi aplicado tanto no POP quanto no Regulamento Interno do FCES, mas apenas o Regulamento o definiu: empresários, trabalhadores e demais setores econômicos e sociais (Artigo 12.2).

Três pontos são dignos de nota na definição desse novo termo. Primeiramente, a expressão evidenciou a presença de dois grupos de interesse – empresários e trabalhadores –, sendo que o grupo de trabalhadores não parecia estar incluído no pregresso "setor privado", conforme interpretação estrita proposta acima. Um segundo ponto é que a generalidade "demais setores econômicos e sociais" permitiu, em princípio, o reconhecimento de uma gama mais ampla de interesses relacionados ao processo de integração: não restrita ao aspecto econômico. Enfim, o termo "setores" compreende apenas os grupos de interesse, ou seja, os atores

socialmente organizados. Isso eliminaria a possibilidade de participação direta do cidadão individualmente. Neste caso, um outro termo cunhado nos documentos oficiais é o de “particulares”, que, eventualmente, poderia atender ao cidadão individual.

1.3. E os particulares...

O termo “particulares” foi utilizado nos documentos do Mercosul relativos à solução de controvérsias, a exemplo do Protocolo de Brasília e do Protocolo de Olivos. Neles, o termo designa pessoas físicas e/ou jurídicas que tenham um interesse a defender no mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul (Artigo 25 do Protocolo de Brasília e Artigo 40 do Protocolo de Olivos).

Destaca-se, no entanto, que o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul não reconhece a participação direta de atores de caráter não-estatal. A participação dos particulares dá-se apenas pela sua representação via Seção Nacional do GMC, de forma que a apresentação da demanda é feita em nome do Estado em que o particular reside.

Tendo em vista essa limitação formal, apenas uma alteração da dinâmica desse sistema – por exemplo, em novas demandas por participação ou no reconhecimento de novos mecanismos *ad hoc* – poderia contribuir para um novo entendimento sobre a participação de “particulares” no Mercosul[6].

Vejamos, então, como tem sido a aplicação deste e dos demais termos relacionados a “sociedade civil” no bloco.

2. O dinâmico quase estático: mais de 10 anos de participação pouco efetiva

Além da definição jurídica dos termos que dizem respeito à participação direta da sociedade civil no Mercosul, apresentada acima, é necessário analisar a forma de aplicação desses termos, ou seja, o lado dinâmico da regulamentação pelos diferentes mecanismos que reconhecem e admitem tal participação na estrutura do bloco. Isso é, identificar (i) quais são os atores que participam efetivamente de tais mecanismos

e (ii) quais eventuais atores não participam hoje por uma limitação institucional (demandas por ampliação).

Os mecanismos para a participação direta no Mercosul têm caráter marginal, concentrado-se no nível executivo e pontual no nível técnico do processo de decisão do bloco. Fundamentalmente, esses mecanismos são admitidos, de maneira expressa, no FCES, nas reuniões preparatórias dos Subgrupos de Trabalho (SGTs) e nas respectivas Comissões, vinculados ao GMC[7]; e, por analogia, nas Reuniões Especializadas e nos Grupos *Ad Hoc*.[8]

Tendo em vista a falta de registros públicos, não foi possível observar como foi aplicado o conceito de setor privado sob a égide do TA, no período 1991-1994. Analisa-se abaixo a dinâmica dos mecanismos de participação direta, formal ou informal, de atores de caráter não-estatal, desde a assinatura do POP (1994). Essa análise foi com realizada com base nos documentos formais do bloco e nos registros das reuniões dos seus órgãos disponíveis para consulta na Secretaria do Mercosul.

2.1. O FCES sob o compartimento das Seções Nacionais

O FCES representa os "setores econômicos e sociais" de cada um dos Estados-membros (Artigo 28 do POP) do Mercosul e pode se manifestar perante o GMC por meio de Recomendações. Conforme indicado acima, o FCES é o único mecanismo resguardado para a participação direta e exclusiva de outros atores que não aqueles que compõem a burocracia estatal. A participação no FCES está, contudo, limitada a trinta e seis representantes dos setores econômicos e sociais, sendo reservada a quota de nove integrantes para cada Estado-membro (sem obrigatoriedade de preenchimento das nove cadeiras por cada um).

Em um primeiro momento, foram registrados, como representantes dos setores econômicos e sociais no fórum, predominantemente, representantes de associações empresariais de caráter nacional (seja industrial, seja agrícola) e centrais sindicais. Foi com o avanço no campo regulatório intrabloco, inclusive temático, e com as reuniões periódicas do FCES que outros atores de caráter não-estatal passaram a ter interesse em dele participar.[9] Essa demanda, por fim, deu consistência à garantia

do direito de participação a "outros setores econômicos e sociais", nos termos admitidos pelo Regulamento Interno do FCES (Artigo 12.2).

As organizações presentes nas reuniões do FCES foram selecionados pela Seção Nacional de cada um dos Estados-membros, "segundo suas particularidades internas" (Artigo 3º, §1º do Regulamento Interno do FCES). As únicas delimitações impostas para as Seções Nacionais são que: os atores sejam "os mais representativos e de âmbito nacional"; haja paridade na designação dos representantes das organizações de trabalhadores e de empresários; e seja respeitado o limite de delegados titulares (nove por cada Seção (Artigo 3º, §1º e Artigo 6, §2º do Regulamento Interno do FCES).

Frente à complexa organização social dos Estados-membros, algumas críticas em relação a tais critérios podem ser suscitadas, dentre as quais umas puderam ser comprovadas pela pesquisa nos arquivos das reuniões do FCES, ou seja, na dinâmica de funcionamento desse órgão.

Primeiramente, o critério de "representação nacional" limita em alguma medida a capacidade de representação, sobretudo para atores que tenham uma atuação relevante em nível local ou que derivem de alianças regionais. Outra questão problemática quanto a esse critério é que todos os quatro países fundadores do Mercosul, por exemplo, contam com populações concentradas em alguns centros urbanos.

Além disso, o critério da representatividade nacional a partir do recorte elaborado por cada Seção Nacional também pode favorecer a elitização das representações, não sendo suficientemente flexível para o reconhecimento de novos atores com interesse em participar do processo de decisão regional. Essa hipótese pode ser comprovada com a definição pelas Seções Nacionais, em seus regulamentos, de representantes permanentes para a sua composição; o que significa que, para que essas entidades sejam substituídas, os regulamentos têm de ser alterados.[10]

O critério da paridade se, por um lado, poderia ser um dos mecanismos para evitar a predominância histórica dos setores econômicos, por outro, resguarda a apenas a dualidade empresário-trabalhador, sem atentar para outros grupos de interesse. A dinâmica de trabalho das Seções Nacionais, entretanto, evidencia um cenário ainda mais precário: o próprio critério não foi respeitado. Isso pode ser observado nos próprios Regulamentos Internos das Seções Nacionais, salvo do Uruguai, e nas atas do FCES,

sempre favoráveis à participação dos empresários quando comparado à dos trabalhadores.[11] Ademais, a análise dos documentos e registros das reuniões do FCES permite observar que não foi garantido um mínimo sequer para a representação dos "outros setores econômicos e sociais", em cada uma das Seções Nacionais.[12]

Por fim, o limite no número de participantes de cada Seção Nacional também suscita a crítica de não permitir a representação adequada do bloco ou mesmo as diversidades de cada um de seus Estados-membros (diversidades internas e externas, um em relação ou outro), em especial quanto à participação econômica e social na composição do bloco. Para corroborar essa crítica, é lembrada aqui a participação de atores de caráter não-estatal da região em outros fóruns intergovernamentais também relacionados ao tema da cooperação econômica, como nas conferências e reuniões ministeriais da OMC, da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED ou UNCTAD, em inglês) e das negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), sintetizadas no Quadro abaixo.

Número total de atores não-estatais inscritos/Proporção em relação à população total de cada Estado

	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai	
	Total	**Proporção**	**Total**	**Proporção**	**Total**	**Proporção**	**Total**	**Proporção**
ALCA	11	3,03	43	2,53	–	–	2	5,9
OMC	6	1,65	20	1,17	3	5,44	4	11,77
UNCTAD XI	1	0,27	32	1,88	–	–	1	2,94
MERCOSUL	22	6,06	14	0,82	13	23,57	12	35,30

Fonte: Elaboração própria, com base em informações disponíveis nas páginas da Internet da OMC, sobre as Reuniões Ministeriais da OMC; da UNCTAD, sobre a UNCTAD XI; e da ALCA, sobre as atividades do Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil, até 2005. Os dados sobre o Mercosul correspondem ao número de organizações que participaram das reuniões do FCES até 2005 (Sanchez, 2005).

Este quadro não pretende apresentar uma relação absoluta na proporção, já que a participação das entidades não é constante nestes fóruns e que pode estar relacionada a elementos circunstanciais. A principal conclusão que este quadro oferece é sobre a pluralidade de entidades interessadas em cada Estado-Membro, pela participação nos fóruns intergovernamentais indicados. Como, diferentemente do FCES,

nos demais fóruns indicados, em princípio, não há seleção prévia por uma seção nacional e nem mesmo a exigência de representatividade com abrangência nacional ou obrigatoriedade de uma delegação mínima por Estado, a participação direta decorre do interesse temático e da co-relação entre as atividades das entidades e as do fórum intergovernamental. Um dado a partir do Quadro que surpreendente é que a participação nos outros fóruns apresenta em grande parte entidades distintas ou para além daquelas que estão no FCES. Pode haver muitas razões para tal, mas sugere-se aqui que um deles possa ser a limitação formal para a participação no FCES.

Todos esses critérios podem, ainda, limitar uma das externalidades positivas de uma maior pluralidade, seja pela ampliação (inclusive de diversidade de perfis) seja pela alternância de atores, que é o da educação pela participação direta, em processos de decisão políticos.[13]

Não obstante as limitações formais terem impactado negativamente a dinâmica do FCES, os dados obtidos sobre a sua prática também apontam para correções desses critérios. Nessa direção, primeiramente, podem-se notar mudanças na composição das Seções Nacionais e da sua representação no FCES desde 1996. Foi possível observar que alguns atores que não constavam do rol inicial das Seções Nacionais pleitearam o direito de participação, entre os quais se destacam entidades representativas das cooperativas, de seguradoras e corretores de seguro e algumas universidades, e foram aceitas nas reuniões do FCES (Sanchez, 2005). Para aquelas últimas, é possível que interesses específicos quanto a temas em negociação e/ou pautas de pesquisa tenham fundamentado a demanda. No caso das associações de cooperativas, contudo, o interesse apresentado, em um primeiro momento, não parece ter-se relacionado a uma temática específica, mas à insuficiente representatividade das associações de produtores registradas anteriormente. Tal pleito reforça a hipótese apresentada previamente sobre o funcionamento do FCES e sua composição, qual seja: a insuficiência ou restrição da seleção das entidades habilitadas a participar do FCES pelas Seções Nacionais.

Foi possível ainda identificar demandas pendentes, como é o caso dos movimentos de gênero e de caráter ambientalista.[14] Essas demandas resultaram em uma participação informal e *ad hoc* nas reuniões do FCES que, por vezes, nem se refletiu na estrutura do filtro das Seções Nacionais.

Os interesses que suscitaram as demandas de participação podem ser diversos. O importante é notar que a participação nas reuniões do FCES de muitos atores foi esporádica (Sanchez, 2005), o que permite a formulação de algumas hipóteses: (i) a existência de interesses pontuais em uma determinada negociação; (ii) a falta de recursos humanos ou financeiros para acompanhar as reuniões do FCES; (iii) a satisfação com outras formas de participação ou mesmo de representação no processo de tomada de decisão do bloco; (iv) a descrença nessa forma de participação ou no próprio processo de integração. Essas hipóteses não reciprocamente excludentes e o conjunto desses e outros fatores pode ter corroborado a decisão de não-participação. Hipóteses essas que podem ser consideradas no caso de eventual reforma dos mecanismos de participação direta, inclusive do FCES.

Destaca-se que apesar das reformulações das Seções Nacionais, o perfil das entidades que as compõem, hoje, é bastante similar. São basicamente: confederações da indústria e da agricultura (como representantes dos empresários), centrais sindicais (como representantes dos trabalhadores) e, na qualidade de representantes de outros setores, associações de cooperativas e representação de consumidores, com uma ou outra exceção.

Além disso, não obstante as críticas apresentadas sobre a organização das Seções Nacionais, reconhece-se que a sua formalização e regulamentação trouxeram o potencial de aprimorar os procedimentos da formulação da política externa nos Estados-membros do Mercosul. Isso porque a regulamentação das Seções tornou transparente a elitização tradicionalmente presente na formulação da política externa e identifica muitos dos atores que, caso não dispusessem de mecanismos formais, atuariam por meio de lobbies especializados e contatos pessoais.[15]

2.2. A dinâmica dos demais mecanismos de participação direta

O número de critérios para a participação nos SGTs e respectivas Comissões, bem como nas Reuniões Especializadas e nos Grupos *Ad Hoc*[16] é menor do que os previstas para o FCES. Além disso, não tão claros. As suas únicas limitações são: quanto ao momento, participação na fase

preparatória; e quanto ao número, limitada a três representantes do "setor privado" por reunião (conforme Artigos 21 e seguintes do Regulamento Interno do GMC). Apesar de regras mais restritivas, essas limitações não foram, porém, respeitadas, conforme se depreende das atas das reuniões daqueles fóruns.

Disposições e procedimentos sem critérios claros também são apresentados para os Comitês Técnicos, que podem solicitar o assessoramento de especialistas e consultar representantes do "setor privado".[17] Destaca-se aqui o emprego do termo "setor privado", que retomou em 1996 a terminologia empregada no TA (1991), descrita no item 1.1.

Conforme análise das atas de reuniões disponíveis,[18] participaram, até hoje, nas reuniões em todos estes órgãos sobretudo empresas isoladas, associações de empresas e confederações da indústria e da agricultura, e, marginalmente, algumas representações sindicais. Esse diagnóstico coincide com aquele exposto sobre a organização das Seções Nacionais do FCES e a suposta influência do histórico da aplicação do conceito de "setor privado" no seu funcionamento.

Poder-se-ia supor que algum motivo especial justificasse a manutenção, após 1994, do conceito de "setor privado" para a participação direta nestes órgãos. Existem indicações de que não foi o caso: (i) não houve justificativa expressa nos documentos do bloco para tanto, e (ii) a prática evidenciou que "setor privado" incluiu praticamente os mesmos atores que "setores econômicos e sociais" nestes mecanismos de participação direta (em especial no tocante a grupos de trabalhadores).

Outro ponto a ser destacado com relação ao funcionamento desses mecanismos é que, apesar das poucas as regras existentes para definir os procedimentos para a participação direta nesses mecanismos e da inexistência de "filtros nacionais", como são as Seções Nacionais no FCES, esses mecanismos contam, coincidentemente, com o mesmo perfil de atores que participam no FCES, senão os mesmos atores.

Pode-se, portanto, aqui retomar as questões sobre eventuais limitações para a atração e o estabelecimento de um diálogo de outros atores para os mecanismos de participação direta do Mercosul apresentadas acima no item 2.1.

Adicionalmente, não se deve deixar de considerar, tanto no caso desses órgãos como no caso do FCES, o impacto da falta de transparência sobre as atividades no Mercosul. Isso envolve tanto a publicidade das formas de participação, como dos momentos em que será admitida a participação (datas dos encontros) e, sobretudo, da agenda propostas para essas reuniões.

Notas finais sobre a apropriação do conceito de "sociedade civil" pelo Mercosul

Face à instabilidade dos propósitos apresentados pelo próprio processo de integração regional no Mercosul e aos passos incoerentes nessa política regional ao longo dos último anos, é bastante razoável que dúvidas apareçam sobre a contribuição da análise realizada neste trabalho a propósito do significado do termo "sociedade civil" no âmbito do bloco. Isso em especial porque as normativas evidenciam que a aplicação das expressões prévias não foi realizada com rigor terminológico, de forma a antever as consequências quando da implementação da regulamentação regional.

Observa-se, no entanto, que não houve rigor jurídico na própria utilização dos termos nas normativas do bloco. Tampouco favoreceu-se a coerência regulatória dos mecanismos de participação (o por quê da participação em cada instância e a coordenação entre esses mecanismos) – e tal esquizofrenia teve um impacto na dinâmica dos mecanismos de participação. Como observado, a aplicação inicial do termo "setor privado" influenciou critérios e procedimentos nos processos de participação, ainda quando da aplicação do conceito de "setores econômicos e sociais". Infere-se, assim, que a estática e a dinâmica que permearam esses conceitos também influirão na definição do termo "sociedade civil" no Mercosul.

Introduzir o conceito de "sociedade civil" parece, ao mesmo tempo, enquadrar-se na perspectiva contínua (apesar de esquizofrênica) do Mercosul de incorporar cada vez termos mais abrangentes e, assim, uma maior diversidade de atores nos seus mecanismos de participação. A experiência na aplicação do conceito jurídico, por outro lado, evidencia

que não será apenas a disposição formal que permitirá ampliar essa participação, de forma efetiva.

Conclui-se, assim, que a reflexão sobre a apropriação do conceito de “sociedade civil” pelas normativas do Mercosul também exige uma re-avaliação dos mecanismos de participação disponíveis, suas estruturas e formas de funcionamento. Isso favorecerá a revisão de quais atores podem participar, como e em que momento, ou seja, quais são os novos atores a serem incorporados na nova estática e dinâmica do bloco. E, certamente, essas perguntas deverão estar fundamentadas no objetivo que se estabeleça para a participação direta da “sociedade civil” no bloco.

Em relação a este ponto, o anúncio da governança democrática nos documentos para o fortalecimento do Mercosul sugere que outros elementos normativos prescrevem tal participação, que devem, portanto, ser considerados. No mesmo sentido, se conceitos como democracia, legitimidade, prestação de contas – além de “sociedade civil” – foram trazidos para a estática regulatória do Mercosul, precisarão também ser cuidadosamente transladados para a dinâmica das atividades no âmbito do bloco. Isso reforça a idéia de que, além de uma apropriação coerente e consistente dos novos conceitos, também será necessária uma devida revisão da estrutura institucional do bloco. Ou seja, essas análises jurídicas deverão estar sempre acompanhadas das políticas de promoção da governança democrática, o que inclui políticas de transparência, educativas e de ação afirmativa.

Promover a reflexão sobre todas estas questões será, portanto, uma responsabilidade da ‘sociedade civil”, dos Governos de cada Estado Parte e do próprio Mercosul.

Siglas

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
CCM – Comissão de Comércio do Mercosul
FCES – Fórum Consultivo Econômico e Social
GMC – Grupo do Mercado Comum
Mercosul – Mercado Comum do Sul

OMC – Organização Mundial do Comércio
POP – Protocolo de Ouro Preto
SGT – Subgrupo de Trabalho
TA – Tratado de Assunção

Notas

1 Complementarmente ao Programa de Ação do Mercosul até 2000, criado em 1995 (CMC/DEC/09/1995), foi lançada uma série de medidas para o fortalecimento do bloco a partir de 2000. Destacam-se neste contexto os projetos de Relançamento do Mercosul e de Fortalecimento Institucional. V. Decisões do Conselho do Mercado Comum (CCM): CMC/DEC/22/2000, CMC/DEC/23/2000, CMC/DEC/24/2000, CMC/DEC/25/2000, CMC/DEC/26/2000, CMC/DEC/27/2000, CMC/DEC/28/2000, CMC/DEC/30/2000, CMC/DEC/31/2000 e CMC/DEC/32/2000 (Relançamento do Mercosul); CMC/DEC/01/2002 e CMC/DEC/16/2002 (Fortalecimento Institucional).

2 Cf. CMC/DEC/26/2003 (Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006). No tocante ao termo "sociedade civil", a partir de 1997, esse aparece em algumas Recomendações do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES). No entanto, sua aplicação pelo eixo decisório (no caso, o Grupo do Mercado Comum-GMC) apenas em referência às manifestações do FCES até a sua concretização no Plano de Trabalho 2004-2006.

3 Os mecanismos de participação direta são aqueles que, complementarmente aos da representação política, permitem a interessados que apresentem suas posições e influenciem no processo decisório de uma determinada estrutura política. Em organismos internacionais (compostos pos Estados), os mecanismos de participação direta são aqueles que admitem a participação de atores de caráter não-estatal, em complementação à representatividade pela estrutura burocrática de cada Estado. Shell (1995: 915) explicita a relação entre representação e participação em um outro fórum intergovernamental, a Organização Mundial do Comércio (OMC), em referência às teorias que fundamentam tais mecanismos: "*The WTO brings out the same tensions discussed in the civic republicanism literature between the traditional 'representative' model of governance, which in the WTO context relies on states to represent collective interests of their citizens, and the civic republican 'participatory' model, which seeks to expand deliberative processes to a broad array of parties and interest groups so that 'all interests potentially affected by [an action will have] meaningful opportunities to engage in discussion about the action*.'"

4 Destaca-se que, em junho de 2005, a partir do projeto de "Fortalecimento Institucional do MERCOSUL e Consolidação do Mercado Regional" (ATN/SF-9014-RG), a Secretaria do Mercosul (SM), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lançou processos seletivos para a elaboração de análises por especialistas sobre "Governança Democrática" no bloco. Foram selecionados especialistas para a análise da "Participação da Sociedade Civil e de Governos Subnacionais no Mercosul" (Convocatórias SM/BID/04/05 e SM/BID/05/05). O conteúdo desse relatório não foi, no entanto, disponibilizado ao público até julho de 2007. Cf. <http://www.mercosur.int> (julho de 2007).

5 Para uma análise do debate teórico, ver, por exemplo, no âmbito regional Vigevani (1998) e Evangelista (2006) e, no âmbito global, Scholte (2001).

6 Um exemplo de alteração institucional em face de uma demanda por participação de atores não-estatais é a aceitação de *amicus curiae*, no sistema de solução de controvérsias da OMC. A respeito, ver Sanchez (2004: 196).

7 Nos termos do Regulamento Interno do GMC, aprovado por Decisão do CMC em 1991 (MERCOSUR/CMC/DEC04/91), Capítulo VII (Artigos 26 a 31), os SGTs e as Comissões desenvolvem suas atividades em duas etapas: a preparatória e a decisória. Atualmente são quatorze SGTs na estrutura do Mercosul, distribuídos por temas específicos, e quarenta e cinco Comissões. Para maiores informações sobre os SGTs e respectivas Comissões, ver a página oficial do Mercosul na Internet e Ventura (2003: 681 e segs.).

8 Cf. interpretação do Regulamento Interno do GMC, na parte relativa ao Capítulo VI, proposta em Sanchez (2005). Se adotada essa interpretação, a participação nas Reuniões Especializadas e nos Grupos *Ad Hoc* também deve ser restrita à fase preparatória de suas reuniões, com a limitação de três representantes por reunião.

9 Para a relação de entidades que participaram nas reuniões do FCES de 1996 – data de sua primeira reunião – a 2004, v. Sanchez (2005), Apêndice, Quadro 1 – Relação das entidades participantes das reuniões do FCES. Mais detalhes sobre a primeira reunião do FCES, especificamente, podem ser obtidos em Seixas et alli (2000: 21 e segs.).

10 A respeito, ver dados registrados em Sanchez (2005), Apêndice, Quadro 1 – Relação das entidades participantes das reuniões do FCES e Quadro 2 – Estrutura das Seções Nacionais que integram o FCES, em especial.

11 *Ibidem*. Por exemplo, para o caso da Argentina, o regulamento da Seção Nacional prevê como entidades fundadoras três entidades de empresários, para uma de trabalhadores e uma de consumidores; para o caso do Brasil, são quatro de empresários, três de trabalhadores e uma de consumidor; para o caso do Paraguai, são cinco de empresários, três de trabalhadores e uma de cooperativas. A única Seção Nacional que foi mais coerente e à qual essa crítica não é pertinente é a do Uruguai, que indicou dez membros titulares: quatro para uma instituição representativa dos empresários, quatro para uma instituição representativa dos trabalhadores e dois para os demais setores (Artigo 14, §1º de seu Regulamento Interno).

12 *Ibidem*. Como não há critérios para a indicação de "outros setores econômicos e sociais", as Seções Nacionais têm admitido a participação de outras entidades relacionadas ao comércio nessa categoria, como é o caso das associações de seguradoras, de cooperativas e do setor agrícola. Essa constatação agrava a situação de desproporção apresentada anteriormente, favorável aos empresários.

13 A respeito do aspecto educativo, Pateman (2003: 41) reforça: "*The major function of participation in the theory of participatory democracy is therefore an educative one, educative in the very widest sense, including both the psychological aspect and the gaining of practice in democratic skills and procedures. Thus there is no special problem about the stability of a participatory system; it is self-sustaining through the educative impact of the participatory process. Participation develops and fosters the very qualities necessary for it; the more individuals participate the better able they become to do so. Subsidiary*

hypotheses about participation are that it has an integrative effect and that it aids the acceptance of collective decisions."

14 Sobre as demandas pendentes, ver Abong, Alop, Mlal (1998: 32) e Mello (2001). Conforme avaliação de Mello (idem: 11), assessora de relações internacionais da FASE e membro da REBRIP (movimento brasileiro com crescente interesse e participação nas negociações internacionais) as iniciativas apresentadas por aqueles movimentos "ainda encontram-se em um estágio muito inicial", mas a autora na época apresentava a expectativa de "no futuro próximo algumas ONGs brasileiras deverão conseguir obter aprovação à candidatura por um assento no FCES".

15 Trabalhar a idéia de participação direta em um fórum intergovernamental demanda uma relação com os tradicionais lobbies como forma de influência da elite na política externa de cada Estado. É importante indicar, no entanto, que, assim como a relação entre participação e representação, participação e lobby também não são mecanismos excludentes. A respeito, Reale (2003: 13-14) distingue as particularidades de cada um dos mecanismos: "*In the attempt of qualifying the model implemented at European level of participation of the social partners, several authors have not hesitated to qualify it as openly 'corporatist' or 'protocorporatist'. The pragmatic acceptance of functional interest-representation in the policy-making is in fact, a main feature of corporatist systems. While lobbying is intended as a mechanism of interest articulation in a system based on open competition, in the corporatist view the integrated participation in public decision-making is realized through a small number of interest associations*" (notas omitidas). Outro ponto a ser mencionado, são as recentes transformações nos fóruns intergovernamentais, que, além de participação, também promoveram lobbies diretos nos mecanismos intergovernamentais. A respeito, Risse Börzel (2000) traz essa análise com uma relação da influência desses novos níveis de interação na política doméstica de cada Estado.

16 Ver referência à interpretação por analogia, exposta na nota 8, *supra*.

17 Cf. Regimento Interno da CCM (CCM/DIR/05/1996), Artigo 18 (os Comitês estavam previstos desde 1994, pelo anterior Regimento Interno da CCM CCM/DIR/01/94 que foi derrogado pela Resolução do GMC GMC/RES/61/1996). Na estrutura atual do Mercosul são 6 Comitês, cf. detalhes em Ventura (2003:687 e segs.).

18 Observa-se que, pelo fato de a participação direta nesses mecanismos carecer de regras explícitas, não foi possível ter segurança do registro de todos os atores não-estatais que freqüentaram tais reuniões e os procedimentos pelos quais foi admitida tal participação. A conclusão aqui apresentada advém da análise dos documentos disponíveis na Secretaria do Mercosul e das atas que mencionaram a participação de atores de caráter não-estatal, ou do "setor privado".

Referências bibliográficas

Documentos

Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17/12/1994.

Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum, 26/3/1991.

MERCOSUL. CMC/DEC/04/1991-Regimento Interno do GMC, 17/12/1991.

_____ CMC/DEC/06/1995-Mandato de Assunção para Consolidação do Mercado Comum do Sul, 5/8/1995.

_____ CMC/DEC/09/1995-Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000, 6/12/1995.

_____ CCM/Dir/05/1996-Regulamento Interno da Comissão de Comércio do Mercosul, 19/6/1996.

_____ GMC/RES/68/1996-Regulamento Interno do Foro Consultivo Econômico e Social, 21/6/1996.

_____ CMC/DEC/22/2000-Relançamento do Mercosul: Acesso aos Mercados, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/23/2000-Relançamento do Mercosul: Incorporação da Normativa Mercosul ao Ordenamento Jurídico dos Estados Partes, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/24/2000-Relançamento do Mercosul: Secretaria Administrativa do Mercosul, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/25/2000-Relançamento do Mercosul: Aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/26/2000-Relançamento do Mercosul: Análise da Estrutura de Órgãos dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio, 29/6/2000

_____ CMC/DEC/27/2000-Relançamento do Mercosul: Tarifa Externa Comum, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/28/2000-Relançamento do Mercosul: Defesa Comercial e da Concorrência, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/30/2000-Relançamento do Mercosul: Coordenação Macroeconômica, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/31/2000-Relançamento do Mercosul: Incentivos aos Investimentos, à Produção e à Exportação, incluindo Zonas Francas, Admissão Temporária e outros Regimes Especiais, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/32/2000-Relançamento do Mercosul: Relacionamento Externo, 29/6/2000.

_____ CMC/DEC/01/2002-Fortalecimento Institucional, 18/2/2002.

_____ CMC/DEC/16/2002-Fortalecimento Institucional, 5/7/2002.

_____ CMC/DEC/30/2002-Transformação da Secretaria Administrativa em Secretaria Técnica, 6/12/2002.

_____ CMC/DEC/23/2003-Regulamento Interno do Foro de Consulta e Concertação Política, 6/10/2003.

_____ CMC/DEC/26/2003-Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, 15/12/2003.

_____ CMC EXT/DEC/11/2003-Criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul – CRPM, 6/10/2003.

_____ CMC EXT/DEC/14/2003-Designação do Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, 6/10/2003.

_____ CPC/ME/DEC/03/2004-Declaración de Brasilia hacia una reforma global y participativa de las instituciones del MERCOSUR: Anexo XVIII-MERCOSUL/GMC/Ata 03/04, 7-8/10/2004.

_____ GMCLII/Ata04/03, Anexo XV-MERCOSUR/XXVFCES/REC1/03-Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común "Objetivo 2006", 8-10/12/2003.

_____ GMXXXV/Ata03/99, Anexo V-MERCOSUR/FCES/REC03/99-Pautas planteadas por el FCES al GMC, 27-29/9/1999.

Bibliografia

ABONG, ALOP; MLAL (1998), "Mercosul: Integração Regional e Cidadania". São Paulo, Cadernos ABONG, nº 25.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (2000), "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change". Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC 2000/56 (disponível em http://www.iue.it; acesso em 9/2007).

DUNOFF, Jeffrey (1998), "The Misguided Debate over NGO Participation at the WTO". *Journal of International Economic Law*, vol. 1, nº 3, pp. 433-56.

EVANGELISTA, Ana Carolina (2006), Perspectivas Sobre a 'Sociedade Civil Global' no Estudo das Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FESUR – Friedrich Ebert Stiftung (2004), "Desafios Institucionales para el Mercosur: las Relaciones entre Estados, Instituciones Communes y Organizaciones de la Sociedad" (disponível em http://www.fesur.org.uy; acesso em 9/2007).

MELLO, Fátima V (2001). "O Brasil no Mercosul e na Alca: Diagnóstico e Indicações para a Atuação da Fundação Heinrich Böll" (disponível em http://www.rits.org.br; acesso em 9/2007.

PADRON, Alvaro (s/d). "Modernización de las Relaciones Laborales" (Instalación del Foro Consultivo Económico Social) (disponível em http://icd.org.uy/; acesso em 9/2007).

PEÑA, Felix (2003), “Sociedad Civil, Transparencia y Legitimidad en los Procesos de Integración y en las Negociaciones Comerciales: un Enfoque sobre la Experiencia del MERCOSUR y Algunas Lecciones para las Negociaciones con la Unión Europea” (disponível em http://www.felixpena.com.ar/; acesso em 9/2007).

PATEMAN, Carole (2003). “Participation and Democratic Theory”, *in* Robert Dahl; Ian Shapiro e Jose Antonio Cheibub. *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, MA, MIT Press, pp. 40-47.

REALE, Annalisa (2003), “Representation of Interests, Participatory Democracy and Lawmaking in the European Union: Which Role and Which Rules for the Social Partners?”, Jean Monnet Working Papers, WP 15/03 (disponível em *http://www.jeanmonnetprogram.org*; acesso em 9/2007).

SANCHEZ, Michelle Ratton (2005), “Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no Mercosul” (relatório para discussão) (disponível em http://www.direitogv.com.br; acesso em 9/2007).

_____ (2004), Demandas por um Novo Arcabouço Sociojurídico na Organização Mundial do Comércio e o Caso do Brasil, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

SCHOLTE, Jan Aart (2001), “Civil Society and Democracy in Global Governance”. *Global Governance*, vol. 8, nº 3, pp. 281-304.

SEIXAS, Délio Urpia de et alli (2000), *Mercado Comum do Sul – Foro Consultivo Econômico-Social*. Rio de Janeiro, CNC.

SHELL, Richard (1995), “Trade Legalism and International Relations Theory: an Analysis of the World Trade Organization”, *Duke Law Journal*, nº 44, pp. 829-927.

VENTURA, Deisy (2003), *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os Desafios de uma Associação Inter-regional*. Barueri, Manole.

VIGEVANI, Tullo (1998), “Mercosul e Globalização: Sindicatos e Atores Sociais”,*in* Tullo Vigevani e Jorge Lorenzetti (orgs.). *Globalização e Integração Regional*: Atitudes Sindicais e Impactos Sociais. São Paulo, LTr, FAPESP, CEDEC, Escola Sul-CUT, pp. 322-42.

Páginas eletrônicas

ALCA, *Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil*: www.ftaa-alca.org/spcomm/commcs_e.asp

COMISEC: www.mercosur-comisec.gub.uy

MRE, Seção Mercosul: www.mre.gov.br e http://www.mercosul.gov.br
MERCOSUL: http://www.mercosur.int
OMC : www.wto.org
UNCTAD XI: www.unctadxi.org/sections/u11/docs/105_CsosAccredited_en.pdf

Resumo

O Programa de Trabalho 2004-2006 do Conselho do Mercado Comum do Sul (MERCOSUR/CMC/DEC nº 26/03) aplica pela primeira vez o termo "sociedade civil", com a finalidade de indicar a necessidade de ampliar a participação desta na estrutura institucional do Mercosul. O artigo propõe-se a relacionar o termo "sociedade civil" com outros congêneres aplicados pela normativa do bloco e a identificar os grupos de atores que participaram dos mecanismos do bloco nos anos recentes.
Palavras-chave: Mercosul, sociedade civil, acordos regionais, atores não-Estatais

Abstract

Is it possible to think of a Civil Society in Mercosur?
The term "civil society" was employed for the first time by the Mercosur Council Working Program 2004-2006 (MERCOSUR/CMC/DEC nº 26/03). Such Program aimed to increase the participation of those actors in the institutional structure of Mercosur. In this article I relate the term "civil society" to similar concepts adopted by the Bloc's body of norms and identify the groups of actors that have participated in its mechanisms in recent years.
Keywords: Mercosur, civil society, regional agreement, non-government actors

A CRISE NO ESTREITO DE TAIWAN (1995-1996) E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS UNIDOS, CHINA E TAIWAN*

Arthur Coelho Dornelles Jr.

Introdução

Entre julho de 1995 e março de 1996, a República Popular da China (RPC) conduziu pela primeira vez diversos exercícios militares no Estreito de Taiwan. Tais exercícios foram motivados pela viagem do Presidente da República da China (RC) aos Estados Unidos, realizada em junho de 1995. Para a China, a viagem do presidente taiwanês foi o ápice de suas "ações independentistas", as quais haviam se iniciado em 1991, logo após a abertura política da ilha. Em março de 1996, o governo norte-americano respondeu às manobras militares da China, enviando dois porta-aviões com escolta às proximidades de Taiwan. Tal desdobramento agravou a crise, gerando uma atmosfera de confrontação entre Washington e Pequim. Neste artigo, em primeiro lugar, buscamos fornecer um panorama histórico da disputa entre China e Taiwan, destacando o papel dos Estados Unidos. Em segundo lugar, pretendemos realizar uma análise detalhada da crise, visando a determinar seus motivos, traçar seu desenvolvimento e estabelecer suas conseqüências de ordem política e militar.

1. Contexto histórico

Em abril de 1949, após longos anos de guerra civil, as forças do Partido Comunista Chinês (PCC) conseguiram tomar o poder do governo nacionalista

* Agradeço aos professores Marco Cepik e Raúl Rojo pelas valiosas observações sobre este artigo. Agradeço também a João Victor Scherrer, que o revisou com tanto cuidado. Todos os trechos citados, de documentos ou referentes à bibliografia, foram traduzidos pelo autor.

e em outubro proclamaram a RPC. Quando o governo do Kuomintang (KMT ou Partido Nacionalista) foi derrotado em 1949, era presidido pelo general Chiang Kai-shek, dirigente máximo da RC[1], fundada em 1912. Com a vitória dos comunistas, Chiang e seus apoiadores refugiaram-se na ilha de Taiwan e lá instalaram a RC, de onde pretendiam, um dia, retomar o controle da China continental. A ilha de Taiwan era uma antiga possessão chinesa, perdida para o Japão em 1895, mas reconquistada em outubro de 1945 pelas forças do general nacionalista Chen Yi (Bush, 2005)

Por meio do Tratado de São Francisco, assinado em 1951, o Japão abriu mão de sua soberania sobre Taiwan e ilhas Penghu. É importante destacar que no tratado o Japão apenas abdicou de sua soberania sobre as referidas ilhas, ou seja, ele não as cedeu, especificamente, para a RC ou para a RPC. No Tratado de Paz entre a RC e o Japão, firmado em 1952, a questão da soberania é novamente deixada de lado, pois, no documento, consta apenas que o Japão abriu mão de Taiwan e ilhas Penghu no Tratado de São Francisco (Bush, 2004: 92-94).

Entre 1949 e 1978, o governo norte-americano manteve relações oficiais com a RC, instalada em Taiwan, pois a considerava o legítimo governo da China. No entanto, a partir do início dos anos 70, a RPC passou a ser vista pela Casa Branca como um contrapeso significativo na luta contra a União Soviética. Por essa razão, em julho de 1971, o Conselheiro de Segurança Nacional Henry Kissinger realizou uma viagem secreta à China, no intuito de negociar os termos da reaproximação entre Washington e Pequim. Em outubro, Kissinger fez sua primeira viagem pública à China. No mesmo mês, a RC abandonou seu assento na Organização das Nações Unidas (ONU), uma vez que a Assembléia Geral iria aprovar o ingresso da RPC na organização – apesar de tal medida requerer uma maioria de dois terços.[2] Esse desfecho resultou tanto da nova política de Nixon e Kissinger para Pequim, quanto da atração política e ideológica exercida pela RPC no início dos anos 70, o que possibilitou a cooptação de uma imensa parcela da Assembléia Geral (Bush, 2004: 114-117).[3]

Em fevereiro de 1972, Washington e Pequim divulgaram um importante comunicado conjunto. Neste comunicado, a Casa Branca declarou o abandono de sua política de "uma China, uma Taiwan", ou "duas Chinas", que vigorou de 1949 até então, e anunciou a adoção da política de "uma

China", postulada tanto pela RPC quanto pela RC.[4] Assim, o governo norte-americano afirmou que: "Os Estados Unidos reconhecem[5] que todos os chineses, nos dois lados do Estreito de Taiwan, sustentam que há somente uma China e que Taiwan é parte da China. O governo dos Estados Unidos não desafia esta posição" (U.S – PRC, 1972). Ainda no comunicado de 1972, os Estados Unidos afirmaram que a resolução da questão de Taiwan deveria ser pacífica e negociada, ou seja, sem alterações unilaterais no *statu quo*.[6] A RPC, por sua vez, declarou que: "Taiwan é uma província da China [...] e a libertação de Taiwan é um assunto interno da China, no qual nenhum outro país tem o direito de intervir" (U.S – PRC, 1972).

No início de janeiro de 1979, Washington e Pequim divulgaram um segundo comunicado conjunto, no qual os Estados Unidos reconheceram a RPC como a única e legítima governante da China. Por intermédio desse comunicado, o governo norte-americano obteve a normalização de suas relações políticas e diplomáticas com Pequim, rompidas em 1949. A Casa Branca ainda afirmou que: "O governo dos Estados Unidos da América reconhece[7] a posição chinesa de que há somente uma China e de que Taiwan é uma parte da China" (U.S – PRC, 1979). No comunicado de 1979, a China apenas reiterou seu compromisso com o que fora acordado em 1972. O restabelecimento das relações entre Estados Unidos e RPC implicou a ruptura das relações oficiais entre Washington e Taipé[8], obrigando o governo norte-americano a manter apenas representação não-oficial na RC.[9]

Três meses após a divulgação do segundo comunicado, o Congresso norte-americano aprovou o *Taiwan Relations Act* (TRA), com o qual Washington comprometeu-se a fornecer artigos de defesa para Taipé. Além disso, implicitamente, o TRA sugere que os Estados Unidos comprometeram-se a impedir qualquer tentativa chinesa de reintegrar Taiwan pela força. Deste modo, o Congresso declarou no TRA que Washington irá

> [...] considerar qualquer esforço para determinar o futuro de Taiwan por meios não pacíficos, incluindo boicotes ou embargos, uma ameaça à paz e à segurança do Pacífico Ocidental, de grave preocupação para os Estados Unidos; prover Taiwan com armas de caráter defensivo; e manter a capacidade dos Estados Unidos de resistir a qualquer recurso à força ou outras formas de coerção, que possam pôr em risco a segurança ou o sistema econômicoou social do povo em Taiwan (United States, 1979, section 2(b) 4, 5, 6).

O TRA é legislação nascida de uma proposta bipartidária do Congresso norte-americano, realizada no intuito de evitar que o compromisso dos Estados Unidos com a segurança de Taiwan dependesse apenas de um acordo executivo, uma vez que esta modalidade de avença não tem força de lei (Tucker, 2004: 50).

Após o fim das relações oficiais entre Estados Unidos e Taiwan, Washington denunciou o Tratado de Defesa Mútua (TDM) que havia firmado com Taipé em 1954. Nos artigos 2 e 7 do Tratado, percebe-se a extensão do compromisso que a Casa Branca possuía com a RC, pois consta que:

> as Partes separadamente e conjuntamente, por auto-ajuda ou ajuda mútua, manterão e desenvolverão suas capacidades coletivas e individuais de resistir a ataques armados e a atividades subversivas comunistas, dirigidas contra sua integridade territorial e sua estabilidade política. [...]. O Governo da República da China concede, e o Governo dos Estados Unidos da América aceita, o direito de dispor suas forças terrestres, aéreas e navais em Taiwan e Pescadores [...] (United States, 1954, articles 2, 7).

No dia 17 de agosto de 1982, Estados Unidos e China divulgaram um terceiro comunicado conjunto, abordando o tema da venda de armamentos norte-americanos a Taiwan. No comunicado, a Casa Branca declarou que forneceria apenas armamentos de caráter defensivo ao governo taiwanês. Washington também garantiu que as vendas seriam reduzidas com o passar dos anos, até o ponto de cessarem, mas advertiu que para isso Pequim deveria tomar medidas favoráveis à resolução pacífica da disputa com Taipé (U.S – PRC, 1982).

Entre 1949 e 1987, o presidente Chiang Kai-shek e seu filho, Chiang Ching-kuo, governaram Taiwan com um violento regime de exceção constitucional. Com o fim da lei marcial em 1987, teve início a abertura política da RC.[10] Após a morte do presidente Chiang Ching-kuo em 1988, o vice-presidente, Lee Teng-hui, assumiu a chefia do governo. Lee conduziu Taiwan para uma nova fase de sua atuação internacional. Isto porque, no início dos anos noventa, o governo da ilha afastou-se da proposta chinesa de reunificação e começou a buscar o aumento de seu "espaço na comunidade internacional". É nesse sentido que, em 1991, o governo taiwanês propôs a Pequim uma nova interpretação do princípio de "uma China", segundo

a qual, através do estreito, “há duas entidades políticas com jurisdições distintas, mas uma herança cultural comum”. Em sua busca por mais espaço político na comunidade internacional, Taiwan tentou ingressar na ONU. Para isso, o governo taiwanês iniciou em 1993 uma intensa campanha publicitária nos Estados Unidos e cooptou vários países do Sudeste Asiático, por meio da concessão de significativos empréstimos e diversos investimentos na região. Para Pequim, não restava dúvida de que Taipé rumava à independência (Swaine e Mulvenon, 2001).

Com o incidente na Praça Tiananmen, em junho de 1989, as relações entre Estados Unidos e China degradaram-se rapidamente, resultando em um embargo total de armamentos e tecnologias militares à China, imposto tanto pelo governo norte-americano quanto pela Comunidade Européia. Graças a Tiananmen e, sobretudo, à redução da importância estratégica de Pequim após o fim da União Soviética, a Casa Branca inclinou-se em favor de Taiwan. Essa postura tornou-se evidente em 1992, quando o presidente George H. Bush autorizou a venda de 150 aviões de caça (modelo F-16) a Taiwan. Tal atitude despertou a ira da liderança chinesa, a qual alegou que a venda dessas aeronaves descumpria o comunicado de 1982, pois não eram meros armamentos defensivos (Suettinger, 2003).

2. O significado de Taiwan para a China e os Estados Unidos

De acordo com Pequim, a disputa constitui assunto doméstico e, por essa razão, o governo chinês oficialmente não aceita a interferência de terceiros na resolução do problema. Taiwan, no entanto, depende da ingerência dos Estados Unidos para não ser tomada militarmente pela RPC. Deste modo, o que está em disputa é a soberania sobre a ilha, porém, para Taiwan, isso implica autodeterminação, enquanto, para a RPC, isso significa integridade territorial.

Assim, se Taiwan declarasse independência, isso facilmente poderia ser interpretado como um ato de secessão, pois violaria o princípio de integridade territorial, consagrado na Carta da ONU. Embora o princípio de autodeterminação também tenha sido contemplado na Carta, ele é um tema bastante controverso, uma vez que não encontra uma definição clara

no texto da ONU, o que reduz as chances de Taiwan reclamá-lo com êxito – mesmo que apenas jurídico (Lai, 2003: 6).

Do ponto de vista da RPC, a unificação assinalaria o fim da guerra civil entre a China comunista e a China nacionalista. Ainda segundo Pequim, a unificação também representaria o retorno do último território chinês tomado por potências imperialistas, o que serviria como indicador do atual poder da China comunista, contrastando com a condição chinesa à época da conquista de Taiwan pelo Japão (1895). Em outras palavras, a reunificação reforçaria a legitimidade do regime comunista chinês, contribuindo para a manutenção da estabilidade doméstica da RPC (Swaine, 2003: 6-7). A unificação também tem importantes implicações para os movimentos separatistas[11] da China. Por essa razão, Pequim não se dispõe a fazer concessões a Taiwan, pois teme que concessões respaldem as reivindicações territoriais dos separatistas (Chung, 2002). Portanto, para o governo chinês, a unificação representa integridade territorial, porém não apenas diante do território controlado pela RC, mas também em relação ao território já sob o controle de Pequim (Buzan e Weaver, 2003: 151).

Os Estados Unidos tratam a questão de Taiwan com especial atenção, pois, se Taiwan declarar independência[12], a RPC irá – como já afirmou várias vezes[13] – atacar a ilha, no intuito de solucionar o problema dessa "província rebelde". E se a China decidir atacar[14] Taiwan, o governo norte-americano terá que escolher entre ir à guerra contra a RPC ou permitir a unificação forçada. A segunda opção abalaria profundamente a credibilidade dos Estados Unidos diante de seus aliados regionais[15], pois, de acordo com Michael Swaine:

> Primeiro, a política de Washington para Taipé afeta diretamente a credibilidade do compromisso dos EUA para com outros temas globais ou regionais potencialmente desestabilizadores. Segundo, o apoio dos EUA para Taiwan está atado ao interesse dos EUA em nutrir democracias recém-estabelecidas, especialmente aquelas que estão ameaçadas por governos autoritários. E, terceiro, é sempre importante demonstrar lealdade para amigos de longa data (Swaine, 2004: 43).

Adicionalmente, Taiwan tem um grande valor geoestratégico para a China, pois, se ela obtiver a reunificação, sua capacidade de projeção

de poder marítimo e aéreo será consideravelmente aumentada, tanto no seu litoral leste quanto sul. Com isso, Pequim poderá controlar o Mar da China Meridional e o Mar da China Oriental e, deste modo, obter o controle das principais ligações marítimas entre o Oceano Índico e o Pacífico. Tal desdobramento, em primeiro lugar, ameaçaria a capacidade norte-americana de projetar seu poder militar sobre a região. Em segundo lugar, colocaria em risco a segurança energética do Japão, pois os petroleiros vindos do Oriente Médio para o Japão estariam à mercê da marinha chinesa, o que causaria grande preocupação à Tóquio, em virtude de sua alta dependência do petróleo importado[16] do Oriente Médio (Tucker, 2002: 22-23; Huang, 1997: 282).

3. A concessão do visto ao presidente Lee Teng-hui

Em 22 de maio de 1995, a Casa Branca anunciou a concessão do visto ao presidente taiwanês. Lee pretendia viajar aos Estados Unidos no início de junho de 1995, a fim de visitar a Universidade de Cornell, que o homenagearia como um distinto ex-aluno.[17] No anúncio da concessão do visto, a Casa Branca declarou que:

> O Presidente Clinton decidiu permitir a Lee Teng-hui fazer uma visita privada aos Estados Unidos em junho, por ele expressar o propósito de participar de uma reunião dos *alumni* na Universidade de Cornell, como um distinto *alumnus*. A ação seguiu uma revisão das diretrizes da Administração para permitir ocasionais visitas privadas por líderes de Taiwan, incluindo o Presidente Lee. O Presidente Lee irá visitar os EUA em capacidade estritamente privada e não irá empreender qualquer atividade oficial. É importante reiterar que essa não é uma visita oficial. A concessão do visto nesse caso é consistente com a política dos EUA de manter somente relações não-oficiais com Taiwan. Isso não expressa qualquer alteração em nossas relações com a República Popular da China, com a qual mantemos relações oficiais e reconhecemos como a única governante legal da China. Nós continuaremos comprometidos com os três Comunicados Conjuntos que formam a base de nossas relações com a China (Kan, 2006: 55).

Nesse incidente, houve dois elementos que geraram a reação violenta da RPC. O primeiro deles foi a concessão do visto em si, algo que os

Estados Unidos não faziam desde 1979, quando cortaram suas relações oficiais com Taiwan. O segundo elemento foi o conteúdo do discurso de Lee. Em seu discurso, o presidente taiwanês fez uma rápida referência a seus tempos de aluno em Cornell e, em seguida, passou a destacar as realizações econômicas de Taiwan, uma vez que a ilha era a 14ª economia do mundo. Maior ênfase foi dada às conquistas políticas de Taiwan, que, segundo Lee, avançava rapidamente à consolidação democrática. Neste sentido, ele afirmou que:

> As necessidades e os desejos do meu povo têm sido o meu guia em todos os passos de meu caminho. Eu espero apenas que os líderes no continente sejam capazes de um dia serem similarmente guiados [...]. Nossas realizações em Taiwan certamente podem ajudar no processo de liberalização econômica e na causa da democracia na China continental (Lee, 1995).

Além disso, o presidente taiwanês ainda pediu maior reconhecimento internacional à RC, tanto pelos Estados quanto pelas organizações internacionais. Com esse discurso, Lee deixou a liderança de Pequim enfurecida, pois, além de não manter a viagem em caráter privado, como garantido, ainda usou a oportunidade para criticar a RPC e fazer propaganda de Taiwan. É importante salientar que a viagem de Lee foi motivada por interesses eleitorais, uma vez que a primeira eleição direta à Presidência de Taiwan estava programada para março de 1996. Lee pretendia demonstrar aos eleitores taiwaneses que era capaz de extrair concessões dos Estados Unidos e utilizá-las a favor da ilha.

4. A ampliação das relações não-oficiais entre Washington e Taipé

Algumas mudanças nas relações entre Estados Unidos e Taiwan já haviam sido anunciadas no *Taiwan Policy Review* (TPR), publicado pelo Departamento de Estado em setembro de 1994. O TPR representou uma revisão no escopo das relações não-oficiais entre Washington e Taipé, pois a partir dele a Casa Branca fez uma série de concessões à RC, resultado tanto da pressão congressional quanto da posição da Casa Branca. Entre as concessões feitas a Taiwan, estão a possibilidade de o chefe do AIT

receber em Taiwan o Presidente, o Premier, ou o Chanceler taiwanês; o apoio norte-americano à entrada da RC no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e em outras organizações internacionais não reservadas somente a Estados; e a permissão para a liderança do governo taiwanês fazer "paradas de trânsito" nos Estados Unidos, sob condições previamente acordadas. Porém, continuavam proibidas as visitas oficiais ou privadas da liderança do governo taiwanês (Suettinger, 2003: 206-207).

Apesar dessas concessões, o governo Clinton declarou no TPR que o núcleo de sua política para Taiwan havia sido preservado, pois Washington continuaria mantendo apenas relações não-oficiais com Taipé, em conformidade com os três comunicados conjuntos e com a política de "uma China". A administração Clinton também reiterou que nenhuma alta autoridade do governo norte-americano seria enviada a Taiwan (Kan, 2006: 52-53).

5. As razões da concessão do visto ao Presidente Lee

Nas eleições parciais de novembro de 1994, os republicanos tornaram-se maioria no Senado e na Câmara. Em 2 de maio de 1995, a Câmara aprovou uma resolução solicitando ao governo que emitisse um visto a Lee. A resolução foi aprovada por 396 votos a 0. A Câmara advertiu o presidente Clinton de que, se ele ignorasse a resolução – uma vez que ela não tem força de lei – seria votada uma legislação para permitir a concessão do visto. Em 9 de maio, o Senado aprovou uma resolução semelhante, por uma margem igualmente considerável, pois a resolução do Senado foi aprovada por 97 votos a 1. Além disso, em 9 de março de 1995, o governo norte-americano havia concedido um visto de três meses a Gerry Adams, líder do Sinn Fein, braço político do IRA. A despeito dos protestos e da indignação do governo britânico, o presidente Clinton recebeu Adams na Casa Branca. A ação da administração democrata nesse episódio deu fortes argumentos aos republicanos, permitindo-lhes alegar que, se o presidente havia concedido visto a um membro de uma organização terrorista, ele deveria no mínimo fazer o mesmo por Lee Teng-hui, líder de uma democracia. Com esse quadro político, Clinton decidiu permitir a visita do presidente taiwanês aos Estados Unidos (Sutter, 1998).

De acordo com Richard Bush (2005: 247), a decisão do Congresso foi o resultado da atuação do lobby taiwanês, exercido pelo governo Lee por intermédio da empresa norte-americana *Cassidy and Associates*. Sem dúvida, a posição do Congresso também resultou do lobby taiwanês. No entanto, o fato de a decisão dos parlamentares ter sido quase unânime indica que não foi apenas a influência do lobby que produziu esse resultado, pois parece altamente improvável que os lobistas conseguissem cooptar todos os deputados e, praticamente, todos os senadores norte-americanos. Na verdade, o "responsável" pela visita do presidente taiwanês aos Estados Unidos foi o lobby irlandês. Em outras palavras, como Clinton havia concedido visto a Adams, os parlamentares que não concordavam com a visita de Lee sentiram-se compelidos a aprová-la, no intuito de evitar possíveis custos eleitorais. Isto porque, naquela altura, não aprovar o visto do presidente de uma democracia significava ser defensor do terrorismo.

6. A resposta diplomática

No dia seguinte à concessão do visto, o Ministro das Relações Exteriores da RPC, Qian Qichen, declarou sua profunda indignação com o governo Clinton, uma vez que Washington havia garantido a Pequim que não concederia visto a Lee Teng-hui. Segundo a liderança chinesa, a atitude da Casa Branca, além de descumprir os três comunicados conjuntos, não se devia a questões de política interna, como informado pelo Secretário de Estado, Warren Christopher. De acordo com o governo chinês, a concessão do visto era apenas a primeira manifestação de uma ampla estratégia de Washington arquitetada para conter a China, de maneira semelhante ao que fora feito com a União Soviética durante a Guerra Fria (Garver, 1997: 69-70).

Em 23 de maio, Pequim suspendeu a visita de uma delegação da Força Aérea chinesa que se encontrava nos Estados Unidos. Tal delegação era composta por oficiais de alta patente, liderada pelo próprio comandante da Força Aérea. No dia 26 de maio, a RPC anunciou que o Ministro da Defesa, Chi Haotian, não viajaria aos Estados Unidos como programado desde outubro de 1994. Essa viagem seria realizada para retribuir a visita

do Secretário de Defesa americano, Willian Perry. Já em 28 de maio, Pequim cancelou uma importante reunião com o diretor da *U.S Arms Control and Disarmament Agency*. Em 16 de junho, Qian Qichen chamou de volta à Pequim o representante chinês em Washington, embaixador Li Daoyu, sob a alegação de que ele deveria prestar relatório sobre suas atividades. Poucos dias depois, o embaixador norte-americano, Stampleton Roy, foi transferido de Pequim para Jacarta. Para substituir o antigo embaixador, a Casa Branca – ainda no início do ano – havia sugerido à China o nome de James Sasser, ex-senador de inclinação pró-Taiwan. Quando da sugestão norte-americana, a RPC se mostrou relutante em aceitar o nome indicado, mas após a viagem de Lee aos Estados Unidos, ela rejeitou inteiramente o nome de Sasser. Com isso, Washington e Pequim ficaram, temporariamente, sem representação diplomática (Garver, 1997; Suettinger, 2003).

Para tentar minorar os impactos de sua decisão, o governo norte-americano esforçou-se para conferir um caráter eminentemente privado à visita do presidente taiwanês. Para tanto, o Departamento de Estado decidiu cancelar a entrevista coletiva de Lee, programada para o mesmo dia de seu discurso em Cornell. Além disso, a Casa Branca proibiu qualquer autoridade do governo de encontrar-se com o presidente taiwanês. No entanto, quando Lee chegou a Los Angeles em 8 de junho, foi recebido com honrarias pelo prefeito da cidade. No dia seguinte, reuniu-se com três senadores republicanos (Suettinger, 2003: 219).

7. A resposta militar: parte I

Segundo Garver (1997: 72-73), os militares da alta cúpula do governo chinês teriam ficado insatisfeitos com a mera resposta diplomática. Assim, de acordo com o autor, tais militares teriam pressionado os civis para que dessem uma resposta agressiva às ações de Washington e Taipé. No entanto, Garver parece subestimar a importância de Taiwan para os chineses, pois a reunificação serviria como um indicador do atual poder da China, contrastando com o passado, quando a China foi atacada e invadida pelas grandes potências. Por essa razão, a reunificação de Taiwan é vista pelos chineses – inclusive pelo chinês médio – como uma tarefa inescapável, capaz de despertar e inflamar o seu nacionalismo.[18] Com

isso, parece estranha a idéia de que seria preciso a pressão dos militares para que o governo adotasse uma linha de ação agressiva. Deste modo, a posição de Gurtov & Hwang (1998: 274-279) afigura-se mais adequada. Segundo os autores, a concessão do visto a Lee e seu exaltado discurso em Cornell produziram um sólido consenso entre a liderança chinesa, tanto civil quanto militar e, de acordo com tal consenso, a resposta diplomática deveria ser seguida por uma contundente resposta militar.

Assim, entre 21 e 28 de julho, a China lançou uma série de mísseis em águas próximas a Taiwan. Estes lançamentos foram parte de um conjunto maior de manobras militares, iniciadas no fim de junho. Nessa ocasião, foram disparados quatro mísseis modelo DF-15.[19] O exercício chinês ainda envolveu simulação de ataques aéreos e navais, bem como disparos da artilharia costeira. Os mísseis atingiram águas ao norte de Taiwan, a cerca de 130 km, em um perímetro de aproximadamente 18 km de raio, ou seja, próximos às linhas de comunicação marítima e aérea entre Japão e Taiwan. No fim de julho, Taipé respondeu à Pequim com exercícios navais ao norte da ilha principal do arquipélago. Em 27 de julho, o presidente taiwanês discursou na Assembléia Nacional, onde afirmou que a RC deveria rapidamente aumentar sua capacidade de dissuasão militar, a fim de impedir a China de agir "negligentemente" contra Taiwan. Além disso, Lee declarou que entre setembro e outubro as Forças Armadas taiwanesas realizariam uma grande operação conjunta no estreito. No dia 11 de agosto, a China anunciou uma nova série de manobras militares. Washington, por sua vez, apenas afirmou que tais manobras não "conduziriam à paz e à estabilidade da região". Deste modo, entre 15 e 25 de agosto, o Exército de Libertação Popular (ELP – Forças Armadas chinesas)[20] realizou a segunda onda de lançamento de mísseis, desta vez sendo disparados seis mísseis[21], em uma área de impacto a 150 km ao norte de Taiwan. Esses exercícios incluíram simulações de ataques anfíbios e bombardeios aéreos, e mobilizaram 20 navios de guerra e cerca de 40 aeronaves (Fisher, 1997: 169-171; Whiting, 2001: 116).

Com sua demonstração de força, a China esperava impedir que Taiwan continuasse reformulando o princípio de "uma China" e buscando o reconhecimento político da comunidade internacional. De maneira mais pontual, Pequim desejava minar o apoio dos taiwaneses ao presidente Lee

e, com isso, impedir que ele conquistasse mais um mandato na eleição de março de 1996. Do ponto de vista da China, evitar a continuidade do governo Lee significava reduzir as chances de Taiwan decretar independência e, conseqüentemente, de haver guerra no estreito. Adicionalmente, a RPC esperava forçar os Estados Unidos a reverter sua política para Taiwan, pois, desde o início dos anos 1990, Washington vinha se mostrando cada vez mais inclinada a atender as demandas de Taipé. A China também desejava saber até onde a Casa Branca estava disposta a ir para defender Taiwan, e em vista da inação de Washington nos primeiros meses da crise, o governo chinês teve fortes indícios para crer que os Estados Unidos não estavam dispostos a defender Taiwan.

8. O anúncio secreto dos "Três Nãos" e a Conferência de Nova York: uma normalização transitória

Após a viagem de Lee, a China exigiu um quarto comunicado conjunto, em que os Estados Unidos deveriam esclarecer sua posição em relação a Taiwan. Pequim também desejava que Washington se comprometesse a não conceder visto a qualquer alta autoridade taiwanesa. O presidente Clinton recusou-se a estabelecer um novo comunicado e ainda afirmou que as autoridades taiwanesas poderiam continuar visitando os Estados Unidos, mas ressaltou que essas visitas seriam raras e somente em caráter privado. A despeito de sua recusa em atender as demandas chinesas, Clinton enviou uma carta secreta para Jiang Zemin pelo Secretário de Estado Warren Christopher, que deveria encontrar-se com o chanceler Qian em agosto de 1995 (Ross, 2000: 92-93).

Segundo o que o Departamento de Estado divulgou a respeito da carta, o presidente norte-americano garantiu a Jiang que os Estados Unidos: 1) se opunham à independência de Taiwan; 2) não apoiariam uma política de "duas Chinas" ou "uma China, uma Taiwan"; 3) e não apoiariam o ingresso de Taiwan na ONU (Kan, 2006: 56). Essa declaração ficou conhecida como os "Três Nãos" a Taiwan. Com ela, Clinton fez uma significativa concessão à China, pois afirmou que a Casa Branca se "opunha" à independência de Taiwan. Tal posição colocou em xeque a neutralidade da política declaratória de Washington, tanto para Pequim quanto para Taipé, uma

vez que o governo norte-americano sustentava apenas que "favorece a resolução pacífica da questão de Taiwan", ou seja, tanto a independência pacífica quanto a reunificação pacífica.

No dia 24 de outubro de 1995, foi realizada em Nova York uma Conferência entre Clinton e Jiang. A Conferência foi um encontronão-oficial entre os presidentes, o que segundo a Casa Branca, refletia melhor o patamar das relações entre Estados Unidos e China naquele momento. Com essa escolha, o governo norte-americano desagradou a liderança chinesa, que desejava uma visita de Estado para contrastar com a visita "privada" de Lee Teng-hui. Durante o encontro, oficialmente, a questão de Taiwan foi abordada brevemente. Clinton ainda reiterou a Jiang que as altas autoridades taiwanesas continuavam facultadas a visitar os Estados Unidos, desde que tais visitas fossem "privadas, raras e não-oficiais". Poucos dias após o encontro, o embaixador Li Daoyu retornou a seu posto em Washington, e James Sasser pôde assumir a embaixada norte-americana em Pequim (Suettinger, 2003).

9. A resposta militar: parte II

Em 15 de novembro, duas semanas antes das eleições legislativas de Taiwan, o ELP iniciou um grande exercício militar, do qual participaram as quatro forças. O exercício simulou um ataque anfíbio à ilha chinesa Dongshan. As manobras ainda envolveram disparos da artilharia costeira e ataques aéreos, realizados pelos mais modernos bombardeiros da Força Aérea chinesa. Esse exercício mobilizou 18 mil homens e, na prática, simulou um ataque anfíbio a Taiwan. (Fisher, 1997) O impacto de tal manobra sobre o eleitorado taiwanês foi visível, embora menor do que o esperado pela China. Isto porque o KMT (partido do Presidente) perdeu sete assentos no congresso sem, no entanto, perder a maioria na casa. Já o Novo Partido – favorável à unificação e altamente crítico da atuação internacional do governo Lee – triplicou sua representatividade, pois conquistou vinte e um assentos, tendo todos os seus candidatos eleitos. Entretanto, o Partido Democrático Progressista ("independentista") cresceu ligeiramente nessas eleições, embora seus maiores defensores da independência tenham sido derrotados (Suettinger, 2003: 244-245).

No dia 5 de março de 1996, a RPC anunciou que iniciaria uma nova onda de lançamento de mísseis, prevista para acontecer entre 8 e 15 de março. Desta vez, os mísseis deveriam atingir duas áreas, uma a aproximadamente 55 km a leste de Keelung,[22] e a outra a 87 km a oeste de Kaohsiung[23]. Dois dias depois, o Conselheiro de Segurança Nacional Anthony Lake, o Secretário Christopher e o Secretário Perry reuniram-se em Washington com Liu Huaqiu, vice-chanceler da RPC.[24] O representante chinês foi enviado aos Estados Unidos com uma única missão: esclarecer ao governo Clinton que os últimos exercícios anunciados eram, de fato, apenas mais uma demonstração de força para Taipé e que, portanto, não se tratava de um ataque contra Taiwan. Esse foi o único momento na crise em que Pequim decidiu esclarecer suas intenções à Casa Branca (Scobell, 2000: 232-233; Whiting, 2001: 118). Isto porque a liderança chinesa temia que o governo norte-americano – buscando compensar sua inação nos meses anteriores – respondesse com uma grande demonstração de força. E tal resposta poderia provocar um incidente grave entre os dois países, como quase aconteceu em 1994, quando o porta-aviões norte-americano Kitty Hawk engajou por três dias um submarino chinês no Mar da China Oriental. Com o aparente sucesso de Liu, o ELP deu início aos exercícios ainda durante a madrugada de 7 para 8 de março, quando foram lançados três mísseis DF-15, dois na zona de impacto sul e um na zona norte. Na manhã do dia 13 de março, mais um DF-15 atingiu a zona de impacto de Kaohsiung (Fisher, 1997).

Em 9 de março, a China anunciou que entre 12 e 20 de março realizaria novos exercícios nas imediações de Taiwan. Com isso, tornou-se evidente para Washington que Pequim estava testando o compromisso norte-americano com a defesa de Taiwan. Deste modo, ainda em 9 de março, o Secretário Perry, o Secretário Christopher, o Conselheiro Lake, o diretor da CIA John Deutch e o presidente da Junta de Chefes do Estado-Maior Gen. John Shalikashvili concordaram em enviar dois porta-aviões com escolta às proximidades de Taiwan. No mesmo dia, submeteram a proposta ao presidente Clinton, que imediatamente aquiesceu. Essa abordagem foi o resultado do papel moderador desempenhado por Christopher e Shalikashvili, que não concordaram com o plano inicial de Perry, o qual lhes pareceu desnecessariamente ofensivo, pois Perry pretendia enviar

as belonaves através do estreito. Assim, no dia 10 de março, o Departamento de Estado anunciou que o porta-aviões *USS Independence* – baseado em Okinawa – estava se deslocando para a costa leste de Taiwan. No dia seguinte, o Departamento de Estado declarou que o porta-aviões *USS Nimitz*[25] – baseado no Golfo Pérsico – estava a caminho da costa oeste das Filipinas, devendo alcançar seu destino em 23 de março, data da eleição presidencial em Taiwan. Desde a guerra do Vietnã, os Estados Unidos não haviam concentrado tamanho poder naval na região (Garver, 1997).

O envio dos porta-aviões norte-americanos gerou uma atmosfera de confrontação entre Washington e Pequim, especialmente pelo fato de terem sido deslocados dois porta-aviões à região, o que a China percebeu como uma resposta exagerada às suas ações. Na verdade, a liderança chinesa – tanto civil quanto militar – sentiu-se humilhada pela resposta dos Estados Unidos, pois ela expôs as fragilidades bélicas do ELP, que em 1996 não dispunha de uma marinha capaz de combater as belonaves norte-americanas, nem mesmo mísseis balísticos (ou de cruzeiro) precisos o suficiente para acertar alvos relativamente pequenos, como navios (McVadon, 1997; Stokes, 1999). Em 15 de março, a RPC respondeu aos Estados Unidos, anunciando que entre 18 e 25 de março seriam realizadas novas manobras militares, dessa vez a 18 km de uma ilhota controlada por Taiwan. Segundo o anunciado pela China, esse novo exercício envolveria manobras conjuntas entre forças terrestres, navais e aéreas. Por tratar-se de um exercício conjunto nos moldes de um ataque anfíbio, a Casa Branca observou com receio a ação das Forças Armadas chinesas, mas o governo norte-americano decidiu não enviar outra mensagem de natureza militar, por julgar que o recado já havia sido dado (Fisher, 1997: 173).

A ação militar norte-americana visava, primeiramente, dissuadir a RPC e demonstrar a ela que os Estados Unidos estavam dispostos a recorrer às armas para impedir a unificação forçada de Taiwan. No entanto, a intervenção de Washington também tinha o objetivo de defender sua reputação estratégica perante os governos da região, uma vez que os Estados Unidos possuem tratados de defesa mútua com Japão, Coréia do Sul, Filipinas, Tailândia e Austrália. Além disso, os Estados Unidos mantêm compromissos estratégico-militares informais com vários países do Sudeste Asiático.[26] Sem dúvida, a intervenção norte-americana também tinha como

objetivo contemplar as demandas do Congresso, bem como as expectativas da opinião pública (Ross, 2000: 88; Nathan, 2000: 101-102). [27]

Conclusão

Com o seu envolvimento militar na crise, os Estados Unidos conseguiram reduzir a incerteza chinesa quanto à resolução norte-americana, porque, após março de 1996, os chineses passaram a contar com a intervenção de Washington em favor de Taipé, caso a ilha seja atacada sem declarar independência. Certamente isso alterou o cálculo estratégico-militar da RPC, contribuindo para reduzir sua disposição em recorrer à força para solucionar a questão de Taiwan – salvo no caso de uma declaração de independência. A China, por sua vez, obteve a mudança da política dos Estados Unidos para Taiwan, pois o governo norte-americano se viu compelido a abandonar sua postura pró-Taipé, a fim de recuperar o dano provocado às suas relações com Pequim. Tal mudança tornou-se evidente em 1997, quando o Departamento de Estado anunciou publicamente os "Três Nãos" a Taiwan e, em 1998, quando o presidente Clinton pessoalmente reiterou os "Três Nãos" em Xangai.

Adicionalmente, os Estados Unidos conseguiram reforçar a credibilidade de seu compromisso com a defesa de seus aliados regionais, com isso fortalecendo a legitimidade da presença militar norte-americana no Leste asiático. Por outro lado, em virtude da intervenção de Washington na crise, Pequim direcionou a modernização do ELP não apenas para um conflito bélico com Taiwan, mas também para um confronto militar com os Estados Unidos no teatro taiwanês. Portanto, indiretamente, Washington e Taipé acabaram fornecendo uma nova direção à modernização material, estratégica e tática das Forças Armadas chinesas.[28]

A Casa Branca também contribuiu para o aumento da confiança das forças "independentistas" da política taiwanesa, ao passo que o governo chinês conseguiu deixar os taiwaneses ainda menos inclinados à unificação, de tal forma que Lee Teng-hui foi reeleito em março de 1996, com 54% dos votos.

Outra importante conseqüência da crise reside nas revisões das "Diretrizes de Defesa entre EUA-Japão", realizadas em 1996 e 1997. Com essas revisões, o Japão deixou de ser um "protegido" para tornar-se

um "parceiro" dos Estados Unidos na região. Em termos concretos, elas transformaram "um arranjo de segurança da Guerra Fria – um instrumento para proteger o Japão contra ameaças externas – em uma aliança desenhada para enfrentar contingências na Península Coreana e no Estreito de Taiwan" (Wu, 2005/06: 120). Tal desdobramento também contribuiu fortemente para o aumento da certeza de Pequim na intervenção militar dos Estados Unidos, caso Taiwan seja atacada sem declarar independência.[29]

Notas

1 É importante salientar que o conjunto de ilhas sob a jurisdição da RC vai além da ilha principal – Taiwan – e seu pequeno arquipélago, pois abarca também as ilhas Penghu, Kinmem e Matsu. Assim, quando nos referirmos a Taiwan, ou à RC, estaremos nos referindo não somente à ilha principal, mas também à totalidade do território controlado pelo governo taiwanês.

2 O presidente Chiang Kai-shek decidiu abandonar a ONU, pois, segundo ele, "não há espaço para patriotas e traidores viverem juntos" (*apud*., Bush, 2004: 112).

3 Para mais informações sobre o processo de reaproximação entre Washington e Pequim, ver Ross (1995) e Garver (1982).

4 O princípio de "uma China" era um "consenso" mínimo entre RC e RPC, pois ambos os lados concordavam que havia somente um governo legal e legítimo de toda China, porém cada lado afirmava ser esse governo. Esse "consenso" manteve-se praticamente inalterado até 1991, quando a RC começou a reformular o princípio de "uma China" (Auer, 2004: 9). Para maiores informações sobre a reformulação do princípio de "uma China", ver: Garver (1997).

5 Na versão norte-americana do Comunicado de 1972, consta o termo "acknowledges", que indica o conhecimento de algo, sem necessariamente indicar a concordância com algo. Essa sutil ambigüidade foi deliberada, e visava assegurar uma margem de manobra à Casa Branca. Na versão chinesa do Comunicado, aparece o termo "chengren", normalmente traduzido para o inglês como "recognizes", o qual não tem a mesma flexibilidade de "acknowlegdes" (Hickey, 1988; Nathan, 2000).

6 Washington tradicionalmente tem definido o statu quo na questão de Taiwan como: nem independência, nem unificação. O termo *statu quo* será empregado aqui com o mesmo significado que a Casa Branca confere a ele.

7 No texto original consta "*acknowledges*".

8 Após a Casa Branca transferir o reconhecimento político-diplomático de Taiwan à China, a maioria dos demais Estados fez o mesmo. Até o fim de 2005, apenas vinte e cinco Estados mantinham relações oficiais com Taiwan.

9 As relações não-oficiais entre Estados Unidos e Taiwan são mantidas através do *American Institute in Taiwan* (AIT), situado em Taipé, e do *Taipei Economic and Cultural Representative Office* (TECRO), localizado em Washington.

10 Para mais informações sobre a democratização de Taiwan, ver Rigger (1999) e Wachman (1994).

11 O principal grupo separatista da China é o "Movimento Islâmico do Turquestão Leste" (MITL), constituído basicamente por membros da etnia Uighur. O MITL milita pela secessão da província chinesa de Sinkiang. Os Uighur falam uma língua de origem túrquica e professam o islamismo. Segundo Pequim, o MITL opera em estreita associação com o terrorismo internacional (Guangcheng, 2001: 161-165).

12 Segundo Kenneth Lieberthal (2005: 59), a independência jurídica possivelmente tomaria a forma de uma alteração constitucional que criasse uma entidade política distinta da República da China. Essa mudança constitucional criaria a República de Taiwan, como querem os defensores da independência.

13 Ver, por exemplo, a matéria "China Will Never Tolerate Taiwan's Independence", publicada no *People's Liberation Army Daily*, em 9 de julho de 2004, na qual Jiang Zemin afirmou que: "a questão de Taiwan é o tema mais sensível e vital nas relações entre China e Estados Unidos." E que "[...] a integridade territorial e a soberania da China são primordiais, e a vontade nacional de 1,3 bilhões de chineses é inviolável. Portanto, se a autoridade de Taiwan buscar o caminho da independência, ou, se as forças externas interferirem, nós nunca iremos sentar e assistir" (Jiang, 2004).

14 Para uma análise atualizada – porém sucinta – dos possíveis cenários de guerra entre China e Taiwan, ver United States (2006: 37-41). Para uma abordagem detalhada, ver O'Hanlon (2000) e Shlapak, Orletsky e Wilson (2000). Recomenda-se uma certa cautela na leitura das conclusões desses dois últimos estudos, pois, embora ambos sejam altamente analíticos e pormenorizados, várias de suas conclusões não são mais válidas, uma vez que muitos dos dados que os autores utilizaram já estão defasados. De qualquer forma, são estudos de leitura obrigatória para qualquer interessado nos cenários de guerra entre China e Taiwan.

15 Aqui definimos os aliados da Casa Branca usando um critério específico, que são os tratados de defesa mútua. A partir desse critério, podemos dizer que Japão, Coréia do Sul, Austrália, Tailândia e Filipinas são aliados dos Estados Unidos na região (Nathan, 2000).

16 Atualmente, o Japão consome cerca de 5,8 milhões de barris de petróleo por dia, suas reservas naturais estão estimadas em 60 milhões de barris, ou seja, as reservas naturais japonesas podem abastecer o país por apenas dez dias. Por essa razão, o Japão importa 100% do petróleo consumido no país, e 75% desse petróleo vêm do Oriente Médio (Klare, 2002: 116-117).

17 Em 1968, Lee concluiu seu doutorado em economia agrária na Universidade de Cornell.

18 Para uma boa análise do nacionalismo chinês, ver Whiting (1995).

19 Míssil balístico de curto alcance (SRBM – do nome em inglês), capaz de transportar artefatos nucleares. Os DF-15 são mais conhecidos como M-9, seu nome de exportação. Possuem cerca de 10 metros de comprimento (32ft.) e um metro de diâmetro. O alcance deste SRBM é de 600km, seu peso no lançamento é de 6,000kg e é capaz de transportar uma única ogiva (nuclear ou convencional) de até 950kg. Tanto seu deslocamento quanto seu lançamento são feitos através de um transportador-eretor-lançador, instalado sobre um caminhão. O DF-15 é movido com combustível sólido. Sua seqüência de lançamento

é de 30 minutos, o que é consideravelmente rápido para um SRBM. A margem de erro de um DF-15 é de 150 a 500m. Tal distância é insignificante para um míssil carregado com dispositivo nuclear, no entanto, para um SRBM carregado com explosivos convencionais, está margem de erro é um tanto grande (Fisher, 1997: 181-182).

20 O ELP é composto pelas Forças Terrestres, Marinha, Força Aérea e pelo Segundo Corpo de Artilharia, que é responsável pelos mísseis balísticos e de cruzeiro da China, tanto convencionais quanto nucleares. O ELP está subordinado à Comissão Militar Central. No entanto, a autoridade sobre as grandes decisões (dispor as tropas no exterior; declarar guerra) está no Comitê Permanente do Birô Político do PCC, que é a principal instância decisória do partido (Shambaugh, 2002).

21 Nessa ocasião, não foram disparados mísseis balísticos, apenas mísseis terra-terra.

22 Keelung é uma cidade portuária situada no extremo Norte de Taiwan e é o segundo maior porto da ilha.

23 Cidade portuária localizada no extremo Sul de Taiwan. Kaohsiung é o maior porto de Taiwan.

24 Liu Huaqiu também era Diretor do Gabinete para Assuntos Estrangeiros (GAE) do Conselho de Estado da RPC. O Diretor do GAE se reporta diretamente ao Premier. Graças à informal delegação de poderes do Premier (Li Peng) a Liu, o GAE foi visto por inúmeros analistas norte-americanos como um órgão equivalente – em termos de atribuições – ao Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca e, conseqüentemente, o cargo de Diretor do GAE passou a ser comparado ao de Conselheiro de Segurança Nacional (Swaine, 1998: 26-27).

25 O USS *Independence* foi escoltado pelos Destroyers *Hewitt* e *O'Brien*, pelo Cruzador *Bunker Hill* e pela Fragata *McClusky*. O USS *Nimitz* contou com a escolta dos Destroyers *Callaghan* e *Olendorf*, do Cruzador *Port Royal*, da Fragata *Ford* e do submarino *Portsmouth* (Garver, 1997).

26 Para mais informações sobre as alianças militares norte-americanas no Leste e no Sudeste asiáticos, especialmente nos anos subseqüentes a crise de 1995-96, ver United States (1998: 41-47).

27 "De acordo com uma pesquisa de opinião, realizada em 2000 pelo *Triangle Institute for Security Studies*, os americanos médios, elites civis e militares, estão mais dispostos a derramar o sangue dos soldados americanos por Taiwan do que em guerras humanitárias em países do terceiro mundo. A pesquisa mostra que o americano médio toleraria um alto nível de baixas se os Estados Unidos fossem à defesa de Taiwan, em caso de um ataque da RPC contra a ilha. Elites civis e militares dos EUA aceitariam cerca de 17,000 baixas americanas para defender Taiwan, ao passo que a maior parte do público aceitaria 21,000 baixas. Em comparação, segundo a pesquisa, a maior parte do público aceitaria 6,800 baixas em uma operação humanitária no Congo [...]" (Wortzel, 2002: 95).

28 Para uma análise detalhada das implicações da crise de 1995-1996 à modernização do ELP, ver Cheung, (1997) e Gill (1997).

29 Mais informações sobre as relações entre China e Japão, ver Sutter (2002) e (2006).

Referências bibliográficas

Documentos

UNITED STATES (1954), "Mutual Defense Treaty between United States of America and the Republic of China". December 2 (disponível em http://www.taiwandocuments.org/mutual01.htm; última visita 3/8/2005).

_____ (1979), "Taiwan Relations Act". April 10, Public Law 96-8, Congress of U.S. (disponível em http://www.taiwansecurity.org/IS/TRA.htm; última visita 3/8/2005).

_____ (1998), "National Security Strategy for a New Century". Washington, D.C, National Security Council, White House (disponível em http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssr.pdf; última visita em 11/11/2005).

_____ (2006), "Military Power of the People's Republic of China 2006". Washington, D.C, Office of the Secretary of Defense, Department of Defense (disponível em http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/China%20Report%202006.pdf; última visita em 11/11/2006).

U.S – PRC (1972), "Joint Communiqué between U.S – PRC". February 28 (disponível em http://www.taiwansecurity.org/IS/Shanghai.htm; última visita em 8/10/2005).

_____ (1979), "Joint Communiqué between U.S – PRC". January 1 (disponível em http://www.taiwansecurity.org/IS/Joint.htm; última visita em 8/10/2005).

_____ (1982), "Joint Communiqué between U.S – PRC". August 17 (disponível em http://www.taiwansecurity.org/IS/817.htm; última visita em 8/10/2005).

Bibliografia

AUER, James E. (2004), "The Shanghai Communiqué is Obsolete: Time for a Change". *Journal of International Security Affairs*, nº 7, pp. 5-13.

BUSH, Richard C. (2004), *At Cross Purposes: U.S. – Taiwan Relations since 1942.* Armonk, NY, ME Sharpe.

_______ (2005), *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait.* Washington, D.C., Brookings Institution Press.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole (2003), *Regions and Powers: the Structure of International Security.* Cambridge, UK, Cambridge University Press.

CHEUNG Tai Ming (1997), "Chinese Military Preparations Against Taiwan Over the Next 10 Years", *in* J. R. Lilley e C. Downs (eds.), *Crisis in the Taiwan*

Strait. Washington, D.C, American Enterprise Institute & National Defense University Press, pp. 45-71.

CHUNG Chien-peng (2002), "China's 'War on Terrorism': September 11 and Uighur Separatism". *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 4, pp. 8-12.

FISHER, Richard D. (1997), "China's Missiles Over the Taiwan Strait: A Political and Military Assessment", *in* J. R. Lilley e C. Downs (eds.), *Crisis in the Taiwan Strait.* Washington, D.C, American Enterprise Institute & National Defense University Press, pp. 169-214.

GARVER, John W. (1997), *Face Off: China, the United States and Taiwan's Democratization.* Seattle, WA, University of Washington Press.

_____ (1982), *China's Decision for Rapprochement with the United States, 1968-1971.* Boulder, CO, Westview Press.

GILL, Bates (1997), "Chinese Military Hardware and Technology Acquisitions of Concern to Taiwan", *in* J. R. Lilley e C. Downs (eds.), *Crisis in the Taiwan Strait.* Washington, D.C, American Enterprise Institute & National Defense University Press, pp. 105-128.

GUANGCHENG Xing (2001), "China and Central Asia", *in* R. Allison e L. Jonson (eds.), *Central Asian Security: the New International Context.* London, Royal Institute of International Affairs; Washington, D.C, Brookings Institution Press, pp. 152-170.

GURTOV, Melvin e HWANG Byong-moo (1998), *China's Security: the New Roles of the Military.* Boulder, CO, Lynne Rienner.

HICKEY, Dennis Van Vranken (1988), "America's Two-Point Policy and the Future of Taiwan". *Asian Survey*, vol. 28, nº 8, pp. 881-896.

HUANG, Alexander Chieh-cheng (1997), "Taiwan's View of Military Balance and the Challenge It Presents", *in* J. R. Lilley e C. Downs (eds.), *Crisis in the Taiwan Strait.* Washington, D.C: American Enterprise Institute & National Defense University Press, pp. 279-300.

JIANG Zemin (2004), "China Will Never Tolerate Taiwan's Independence". *People's Liberation Army Daily.* July 9 (disponível em //english.pladaily.com.cn/english/pladaily/2004/07/09/20040709001004_TodayHeadlines.html; última visita em novembro de 2005).

KAN, Shirley A. (2006), *China/Taiwan: Evolution of the "One China" Policy – Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei.* Washington, D.C, Congressional Research Service (disponível em www.ncseonline.org/nle/crsreports/international/inter-71.cfm; última visita em outubro de 2006).

KLARE, Michael T. (2002), "Oil Wars in the South China Sea", *in Resource Wars: the New Landscape of Global Conflict.* New York, Henry Holt and Company, pp. 109-137.

LAI, David. (2003), "A Referendum on Taiwan's Future: No Easy Exit". *Issues & Insights,* vol. 3, nº 6, pp. 1-18.

LEE Teng-hui (1995), "Always in My Heart". Discurso proferido na Universidade de Cornell, 10 de junho (disponível em www.news.cornell.edu/campus/Lee/Lee_Speech.html; última visita em agosto de 2005).

LIEBERTHAL, Kenneth (2005), "Preventing a War Over Taiwan". *Foreign Affairs,* vol. 84, n° 2, pp. 53-63.

McVADON, Eric (1997), "PRC Exercises, Doctrine and Tactics toward Taiwan: the Naval Dimension", *in* J. R. Lilley e C. Downs (eds.), *Crisis in the Taiwan Strait.* Washington, D.C: American Enterprise Institute & National Defense University Press, pp. 249-276.

NATHAN, Andrew J. (2000), "What's Wrong with American Taiwan Policy". *Washington Quarterly,* vol. 23, n° 2, pp. 93-106.

O'HANLON, Michael (2000), "Why China Cannot Conquer Taiwan". *International Security,* vol. 25, n° 2, pp. 51-86.

ROSS, Robert S. (2000), "The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force". *International Security,* vol. 25, n° 2, pp. 87-123.

_____ (1995), *Negotiating Cooperation: the United States and China, 1969-1989.* Stanford, CA, Stanford University Press.

RIGGER, Shelley (1999), *Politics in Taiwan: Voting for Democracy.* New York, NY, Routledge.

SCOBELL, Andrew. (2000), "Show of Force: Chinese Soldiers, Statemen, and the 1995-1996 Taiwan Strait Crisis". *Political Science Quarterly,* vol. 115, n° 2, pp. 227-246.

SHAMBAUGH, David (2002), "The Pinnacle of the Pyramid: the Central Military Commission", *in* J. C. Mulvenon e A. N. D. Yang (eds.), *The People's Liberation Army as Organization: Reference Volume v1.0.* Santa Monica, CA, RAND Corporation, pp. 95-121.

SHLAPAK, David; ORLETSKY, David; WILSON, Barry (2000), *Dire Strait: Military Aspects of China – Taiwan Confrontation and Options for U.S. Policy.* Santa Monica, C.A, RAND Corporation.

STOKES, Mark A. (1999), *China's Strategic Modernization: Implications for the United States.* Carlisle, PA, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.

SUETTINGER, Robert L. (2003), *Beyond Tiananmen: the Politics of U.S – China Relations, 1989-2000.* Washington, D.C., Brookings Institution Press.

SUTTER, Robert (1998), "Domestic Politics and the U.S – China – Taiwan Triangle: the 1995-1996 Taiwan Strait Conflict and its Aftermath", in: R. S. Ross (ed.), *After the Cold War: Domestic Factors and U.S. – China Relations.* Armonk, NY, ME Sharpe, pp. 70-105.

_____ (2002), "China and Japan: Trouble Ahead". *Washington Quarterly,* vol. 25, n° 4, pp. 37-49.

_____ (2006), "The PLA, Japan's Defense Posture, and the Outlook for China-Japan Relations", *in* A. Scobell e L. M. Wortzel. (eds.), *Shaping China's Security Environment: the Role of the People's Liberation Army.* Carlisle, PA, U.S Army War College, Strategic Studies Institute, pp. 173-194.

SWAINE, Michael D. (1998), *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking.* Santa Monica, CA, RAND Corporation.

_____ (2003), "Reverse Course? The Fragile Turnaround in U.S – China Relations". *Policy Brief,* February 13, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 1-8.

_____. (2004), "Trouble in Taiwan". *Foreign Affairs,* vol. 83, n° 2, pp. 39-49.

SWAINE, Michael D. e MULVENON, James C. (2001), *Taiwan's Foreign and Defense Policies: Features and Determinants.* Santa Monica, CA, RAND Corporation.

TUCKER, Nancy B. (2002), "If Taiwan Chooses Unification, Should the United States Care?". *Washington Quarterly,* vol. 25, n° 3, pp. 15-28.

_____ (2004), "The Taiwan Relations Act and the Three Communiqués: Contradictions and Coherence in U.S Policy". *Journal of International Security Affairs,* n° 7, pp. 49-55.

WACHMAN, Alan M. (1994), *Taiwan: National Identity and Democratization.* Armonk, NY, ME Sharpe.

WHITING, Allen S. (2001), "China's Use of Force, 1950 – 1996, and Taiwan". *International Security,* vol. 26, n° 2, pp. 103-131.

_____ (1995), "Chinese Nationalism and Foreign Policy after Deng". *China Quarterly,* vol. 142, pp. 295-316.

WORTZEL, Larry M. (2002), "Taiwan and American Interests". *Journal of International Security Affairs,* n° 3, pp. 93-101.

WU Xinbo. (2005/06), "The End of the Silver Lining: A Chinese View of the U.S – Japanese Alliance". *Washington Quarterly,* vol. 29, n° 1, pp. 119-130.

Resumo

Neste artigo, nosso objetivo é descrever e analisar a crise entre os Estados Unidos, a China e Taiwan, ocorrida em 1995-96. Pequim, pela primeira vez, conduziu diversos exercícios militares no Estreito de Taiwan, em resposta à viagem do Presidente de Taiwan aos Estados Unidos e à inclinação do governo Clinton em favor de Taipé. Apresentando os resultados da pesquisa na forma de uma narrativa detalhada, com foco nos elementos políticos e militares da crise, demonstra-se como foi possível inferir as intenções e os interesses dos principais atores e, a partir disso, determinar seus ganhos e suas perdas com a crise. Concluímos, em primeiro lugar, que, se Taiwan for atacada sem declarar independência, os Estados Unidos irão intervir em defesa da ilha. Em segundo lugar, concluímos que isso alterou profundamente o cálculo estratégico da China, obrigando a liderança chinesa a imprimir uma nova direção à modernização de suas Forças Armadas.
Palavras-chave: Taiwan, China, Estados Unidos, crise.

Abstract

The Crisis in the Taiwan Strait (1995-1996) and the Relations between United States, China and Taiwan
In this paper, our goal is to describe and to analyze the crisis between the United States, China, and Taiwan, which occurred in 1995-96. Beijing, for the first time, carried out several military exercises in the Taiwan Strait, in response to the President of Taiwan's trip to the United States of America and to the Clinton administration tendency to favor Taipei. Presented in the form of a detailed narrative focused on the political and military elements of the crisis, we demonstrate how it was possible to infer the intentions and interests of the main actors and, from that, to determine its gains and its losses with the crisis. Firstly, we concluded that, if Taiwan would be attacked without declaring independence, the United States would intervene in defense of the island. Secondly, we concluded that this has deeply changed the strategic calculus of China, forcing the Chinese leadership to give a new direction to the modernization of its military forces.
Keywords: Taiwan, China, United States, crisis.

JUSTIÇA, MEMÓRIA E RECONCILIAÇÃO: DILEMAS DA RECONSTRUÇÃO NACIONAL

Simone Martins Rodrigues Pinto

Introdução

Em todos os continentes, novos governos têm deparado com os dilemas de uma transição democrática, que se configura após um conflito interétnico, uma guerra, um governo ditatorial ou outros regimes que acarretam violações graves aos direitos humanos. A reconstrução nacional requer a restauração da economia e das instituições políticas, o estabelecimento do Estado de direito e a reconciliação social. A justiça representa a resposta mais eficaz às violações dos direitos humanos e serve como a ponte entre a violência do passado e as perspectivas democráticas futuras. Como construir esta ponte é uma questão que depende de muito debate político. O problema relacionado à definição de como tratar aqueles que são culpados de cometer abusos aos direitos humanos em regimes passados assombra as novas democracias há muito tempo.

Minha hipótese, neste trabalho, é que, para a consolidação de uma democracia duradoura, é necessária uma sociedade reconciliada com seu passado, em que vítimas e perpetradores reencontrem seu lugar no novo regime. O papel do direito e da justiça é fundamental nesse processo de reconciliação, mas, em princípio, nem todos os modelos de justiça transicional são aptos a promover a restauração das relações sociais. Parto, assim, do pressuposto de que, no embate intersubjetivo intermediado pelas instituições jurídicas, relações de poder e dominação podem ser reforçadas, perpetuando a condição de inferioridade e de hostilidade quando o conflito tem um caráter moral e social estruturante. Na busca de modelos que minimizem essa tensão é que passo às reflexões que seguem.

1. O Direito como "lugar" de reconciliação

A experiência do Nazismo e do Holocausto despertou a crítica ao positivismo jurídico e à sua pretensão de eliminar do Direito toda a referência ao valor justiça. O positivismo jurídico nasceu do esforço em transformar o estudo do Direito numa verdadeira Ciência, com as mesmas características das ciências naturais. E a característica fundamental dessa Ciência é a rigorosa exclusão dos juízos de valor. O jurista, assim, busca reconstituir os fatos, despojando-se de suas paixões (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1985: 135). O positivismo exacerbado considera uma norma justa pelo simples fato de ser válida, ou seja, de emanar de autoridade constituída pelo ordenamento jurídico vigente. Dessa forma, o rigor formal da construção da legalidade do Terceiro Reich, que justificou legalmente as aberrações do Holocausto, trouxe à tona novamente a tensão entre regulação e emancipação, entre legalidade e legitimidade, ou melhor, a discussão sobre a legitimidade da legalidade estrita.

Hans Kelsen (2003) fez um notável esforço para desenvolver a Teoria Pura do Direito, concebendo uma ciência do Direito isenta de qualquer ideologia e de qualquer influência de considerações não-jurídicas. Defendeu um positivismo jurídico alheio aos juízos de valor, preocupado em determinar a legalidade da norma, buscando sua validade dentro da própria ordem jurídica, isolada de qualquer outro sistema de normas, seja de moral ou de direito natural. Esse positivismo despreza o valor da argumentação. O pensamento positivista, de uma forma geral, acreditava em uma natureza que pode ser previsível e certa, bem como em uma sociedade que poderia ser controlada para se tornar previsível e certa. É uma filosofia que procura a ordem sobre o caos. Conforme Boaventura de Sousa Santos (2000: 131), é a partir de Leibniz, Gianbattista Vico e Hobbes, que o direito começa a buscar suas fontes na matemática e na geometria e ganha um aspecto de normas gerais que não podem particularizar os sujeitos da sua regulação, como defendia Rousseau. Com o aparecimento do positivismo, a certeza, a previsibilidade e o controle se tornaram os valores máximos de uma nova ordem jurídica.

O Século das Luzes, seguindo a tradição racionalista de Descartes, Spinoza e outros, consolidou o pensamento de que tudo que é produto da

história e não corresponde às idéias claras e distintas da razão deve ser alijado da chamada Ciência. Fortalece-se um empirismo lógico, que procura substituir a linguagem comum por uma linguagem artificial da forma e da matemática. Em verdade, muito antes do Iluminismo, a tradição clássica já afirmava a supremacia do eterno sobre o temporal e preconizava uma ordem universalmente válida. O método surge, então, como um caminho de purificação das paixões que trazem a marca das personalidades e dos meios (Perelman, 2002: 256-257).

Ao contrário desse movimento de criação de uma ordem regulatória rígida, muitos autores contemporâneos procuram desenvolver o potencial emancipatório do Direito. Jürgen Habermas (1994: 216), por exemplo, defende que

> a legalidade só pode produzir legitimidade na medida em que a ordem jurídica reagir à necessidade de fundamentação resultante da positivação do direito, a saber, na medida em que forem institucionalizados processos de decisão jurídica permeáveis a discursos morais.

E ainda afirma que a legitimidade do direito deve estar ligada à autodeterminação, em que as pessoas daquela sociedade devem se entender como autoras do direito ao qual estão submetidas (*idem*: 309).

Diante dessas proposições, as concepções morais são determinadas por nossos sentimentos e pelos costumes de nosso meio, influenciando a idéia de justiça prevalecente em cada sociedade. O conteúdo das categorias do "ser" e do "dever ser" do direito não correspondem a parâmetros universais, mas, pelo contrário, o "dever ser" é tão variável quanto as culturas do mundo. Por isso, tanto a legislação quanto as decisões judiciais devem rejeitar o formalismo que torna o processo legislativo e o processo decisório herméticos a questões de cultura e de moral, sob pena de desenvolver um "direito amoral", ou seja, dissociado de valores caros ao convívio social. Nas palavras de Miguel Reale (2000: 377), "a justiça, em suma, somente pode ser compreendida plenamente como concreta experiência histórica, isto é, como valor fundante do Direito ao longo do processo dialógico da história".

É no processo dialógico que a justiça emerge como um valor concretizado em uma determinada sociedade. A capacidade satisfativa das

soluções jurídicas surge de um processo de argumento e contra-argumento que faz nascer a resposta concreta às demandas sociais e individuais da população. Com Theodor Viehweg[1] e Chaïm Perelman se desenvolve a noção de que não há direito sem discurso, pois a racionalidade do que é jurídico depende do relacionamento humano e da comunicação. Perelman (2002) destaca que o raciocínio jurídico está engajado em seu contexto, seja político, econômico, ideológico ou social. Para ele, a lógica jurídica é uma lógica argumentativa e dialética, de onde emergem decisões que conferem concretude ao valor justiça. O discurso jurídico é dotado de poder e de ideologia, capaz de exercer e produzir efeitos extradiscursivos que não podem ficar ignorados em um processo de reconciliação social.

A mitológica figura da deusa da justiça, com os olhos vendados, transmite uma idéia de racionalidade e imparcialidade que afasta qualquer argumentação com base na moral. No entanto, se considerarmos o pensamento de Luís Roberto Cardoso de Oliveira (2004), toda causa judicial traz em si três dimensões que precisam ser equacionadas para que a solução seja satisfatória para as partes envolvidas:

a) a dimensão dos direitos: as partes esperam uma definição quanto à correção normativa de suas ações, expressa na motivação ou no desenvolvimento da disputa;

b) a dimensão dos interesses: tem como foco a reparação material dos direitos alegadamente infringidos, seja através da atribuição de valor monetário por meio de uma indenização, seja através da definição de uma pena ao réu;

c) a dimensão do reconhecimento ou “da moral”: as partes esperam ver-se reconhecidas como dignas de serem tratadas com respeito e consideração, mantendo assim a integridade moral de suas identidades. Essa dimensão tem um caráter ético-moral e, freqüentemente, articula direitos e sentimentos.

As duas primeiras dimensões são enfrentadas diretamente pelo judiciário quando da decisão. A terceira dimensão é em geral preterida num procedimento judicial padrão, à moda ocidental, influenciada pelo positivismo jurídico. Às vezes, no atendimento dos interesses e dos direitos, surge, implicitamente, o reconhecimento do insulto, mas muito

sutilmente. O judiciário não está adequadamente equipado para responder a esta terceira dimensão.

As partes envolvidas numa disputa judicial muitas vezes querem ver mais do que seus interesses monetários concretos ou seus direitos legais atendidos. Na verdade, estão à busca do reconhecimento de seus direitos ético-morais e de sua reparação. A fundamentação de sua demanda está vinculada a um dano material palpável aos olhos dos julgadores, mas, muitas vezes, sua verdadeira busca é pelo reconhecimento do insulto moral ocorrido.

O juiz, não preparado para esse tipo de demanda, busca estabelecer o mérito da causa partindo do direito existente na lei e nos costumes vigentes e procura estabelecer a responsabilidade do réu. Apesar da dificuldade em verbalizar a necessidade de reconhecimento moral, este ocorre na medida em que a decisão se torna satisfatória entre as partes. Essa satisfação melhor ocorre quando, por meio de um processo dialógico, o juiz, ainda que de forma inconsciente, absorve a demanda das partes e a materializa na sentença. Dessa forma, um processo que permite que as partes se manifestem livremente e efetivamente é fundamental para que a decisão seja satisfatória e apta a promover a reconciliação social. Para que isto ocorra, o julgador deve estar atento não só aos direitos envolvidos, mas também às normas e valores mais amplos que servem como pano de fundo dos fatos ocorridos. O que para uma comunidade de forma alguma caracterizaria um insulto moral, para outras poderia representar uma aberração do trato social.O juiz sensível à historicidade dos conceitos e dos valores percebe com maior nitidez e clareza as necessidades embutidas nos discursos verbais e não-verbais dos envolvidos. Nesse sentido preceitua Chaim Perelman (1996: 146), a “justiça” é um termo vago até que ela aconteça nos casos concretos como resposta aos fatos expostos e retoricamente sustentados dentro da sistemática normativa da comunidade.

Assim, podemos considerar como um importante objetivo dos mecanismos de justiça a busca não do direito em si, como um conceito transcendente e inato, mas por encontrar uma solução concreta, satisfatória, no que concerne à promoção da reconciliação social. O foco passa a estar na reconciliação social e na recuperação da dignidade humana e não

na validação da lei *per se*. O estabelecimento da justiça, por meio do equacionamento do direito “legal” das partes, é apenas um aspecto das demandas de reparação enunciadas nos processos (Oliveira, 2002: 37). Para se alcançar a justiça em toda a sua amplitude e dinamicidade, deve-se buscar atingir as três dimensões da disputa, mencionadas acima.

Tendo essas considerações em mente, avaliaremos as formas e os métodos de justiça transicional, partindo de três modelos baseados na prática comum dos Estados: os “legais” (leis de anistia geral e leis de purificação), os “judiciais” (tribunais domésticos e internacionais) e os “quase-judiciais” (comissões de verdade e reconciliação[2]).

Todos os governos de transição têm de enfrentar e resolver a tensão entre o desejo de enterrar o passado e evitar mais conflitos e sofrimentos, por um lado, e a necessidade moral e política de confrontar os crimes do antigo regime, por outro. Na maior parte das vezes, a forma de resolver essa tensão determina o futuro da reconciliação e da consolidação da democracia.

2. Modelo legal: leis de anistia geral e leis de purificação

Historicamente, muitos países optaram por resolver o dilema dos crimes passados adotando leis de anistia, que estabelecem uma transição sem punições e, na maioria das vezes, sem revelação dos fatos relativos aos abusos maciços aos direitos humanos. As leis de anistia, como estabelecidas principalmente na América Latina[3], impedem investigações mais aprofundadas a respeito de torturas, desaparecimentos e mortes, impedindo que as vítimas e suas famílias superem o período de luto e sejam envolvidas em um processo terapêutico que permita a reconstrução do futuro.

Partidários de posições mais conciliatórias afirmam que a anistia geral facilita uma transição pacífica e segura porque permite que os responsáveis pelo regime de violência entreguem o poder sem resistência. Assim, muitas vezes o perdão irrestrito foi autoconcedido antes de a transição se efetuar e a América Latina é o principal cenário desta ocorrência. A impunidade pode se tornar a moeda de troca mais preciosa em negociações entre antigos e novos líderes. Na Guatemala, Peru e Colômbia,

as cortes militares se recusavam a condenar oficiais acusados de violações aos direitos humanos. Muitos, ao invés de julgados, foram promovidos. A falta de reconhecimento moral das necessidades das vítimas foi a marca recorrente nesses regimes.

Os casos da Argentina, Uruguai e Chile revelam que as escolhas nem sempre são simples e que podem ser bastante diferentes, apesar de esses três países terem passado por um período muito semelhante de repressão e abuso aos direitos humanos. Cada um dos governos de transição tomou decisões bem diferentes entre si (O'Donnell e Schmitter, 1986). O presidente Alfonsín, da Argentina (1983-1989), autorizou investigações oficiais a respeito dos desaparecidos e, em seguida, autorizou procedimentos judiciais contra os autores dos crimes. O presidente chileno Patrício Aylwin (1990-1994) autorizou investigações, mas nenhum julgamento e o presidente do Uruguai Julio Maria Sanguinetti (1985-1990) não autorizou nem investigação nem julgamentos (Pion-Berlin, 1994: 106), como ocorreu também no Brasil. Apesar de muitos relatórios procurarem recontar as atrocidades ocorridas[4], a falta de um reconhecimento oficial da violência e de uma investigação sistemática e transparente, tem perpetuado o sentimento de desrespeito e indignidade das vítimas.

Uma outra alternativa legal, adotada principalmente na Europa Central e do Leste, são as leis de purificação ou desqualificação. É um modelo que, ao contrário das leis de anistia que facilitam a impunidade, exacerba as punições. Ao estabelecer a culpa de grupos políticos e sociais, sem efetiva investigação dos atos cometidos por cada individuo, exclui da vida civil e política pessoas que poderiam não estar envolvidas em atos criminosos. Da mesma forma, restringe o direito de defesa dos atingidos por ela. As leis de purificação surgiram como um resquício do totalitarismo comunista, que introduziu o conceito de "inimigo objetivo". São os inimigos do sistema, definidos ideologicamente, de sorte que não há necessidade de agirem de forma a efetivamente ameaçar a ordem estabelecida. São previamente enfeixados numa categoria proscrita, que deveria ser eliminada mesmo se não houvesse comprovação de ato criminoso.

Embora não haja números precisos, os indícios são de que a Alemanha e a Tchecoslováquia foram os países que mais utilizaram esta forma de expurgo. A Bulgária, Letônia, Polônia e Estônia também implantaram leis

de purificação para oficiais comunistas e colaboradores, mas em menor extensão (Schwartz, 1995:145). A principal crítica às leis de purificação, que serviram principalmente para atacar supostos colaboradores do regime comunista na Europa do Leste, é voltada contra seu uso para interesses políticos particulares. Este foi certamente o caso da Tchecoslováquia e da Polônia[5], ambos em 1992.

Mesmo quando fundadas em efetivas investigações, esses expurgos podem causar um grande custo social. Na Alemanha, por exemplo, mais de treze mil professores foram afastados por suas ligações com o antigo regime, gerando um enorme caos no sistema educacional. Muitos puderam se defender, provando inocência, mas tarde demais para evitar a estigmatização e o isolamento social.

Tanto a adoção de uma lei de anistia geral quanto as medidas de purificação possuem suas limitações no que concerne à restauração social uma vez que evita que as vítimas e suas famílias possam ver seu sofrimento reconhecido e reprovado pela sociedade. Compensações materiais também ficam dificultadas pela falta de investigação. Em ambos os casos – anistia ou purificação – a vítima tem um papel secundário.

3. Modelo judicial: julgamentos domésticos e julgamentos internacionais

O modelo judicial inclui os julgamentos internos e os tribunais internacionais como instituições encarregadas de não apenas investigar os fatos mas também de punir os culpados. Tanto as cortes que se baseiam na *Common Law* quanto as baseadas no sistema romano-germânico são estruturadas em princípios adversativos e retributivos. Adversativo, porque as partes estão organizadas em oposição – autor e vítima – diante de um juiz, que busca uma solução de forma supostamente imparcial e neutra. Retributivo, porque a finalidade última é estabelecer uma pena adequada, seja esta privativa de liberdade, restritiva de direitos ou pecuniária. Os interesses não são convergentes em prol da reconciliação, o que torna esse sistema de justiça rígido demais para que o perdão e a reconciliação emerjam através do debate, da comunicação e do entendimento entre as partes. O direito surge como uma ordem de conduta humana, regulamentando

os comportamentos por meio da perpetuação da autoridade dominante (Scuro Neto, 2000: 98).

Nos julgamentos, o espaço para que a vítima exponha a sua indignação a fim de promover um expurgo moral de suas feridas é muito limitado, porque ela não é uma personagem fundamental do processo de busca da justiça. Da mesma forma, a comunidade, que também é vítima do desrespeito às normas, fica alijada do processo. O modelo adversativo e retributivo não tem como meta principal a restauração psicológica da comunidade, da vítima e do infrator, mas sua preocupação primária é estabelecer a culpa por eventos passados – o sujeito cometeu ou não o crime? – e estabelecer o castigo devido. Nos tribunais, o afloramento de emoções entre as partes e entre os julgadores é interpretado como uma ameaça à racionalidade e objetividade do julgamento. A demanda da vítima por dignidade e reprovação moral dos fatos não acha espaço no procedimento judicial padrão.

Pode-se argumentar que os tribunais nacionais são menos prejudiciais do que os tribunais internacionais, já que estão inseridos na comunidade que sofreu o dano do ato criminoso. A barreira cultural é amenizada ou inexistente, permanecendo apenas as barreiras de caráter social e hierárquico. Os tribunais nacionais também oferecem melhor acesso às evidências, facilitam o fortalecimento do direito interno e têm maior potencial para contribuir para a cura da memória coletiva e para a reconciliação. Os tribunais domésticos adotam leis nacionais, juízes locais e procedimentos com os quais a população tem familiaridade.

Muitos novos governos procuram criar uma imagem desvinculada do passado e de defesa das regras jurídicas. Ainda assim, os procedimentos judiciais para punir crimes ocorridos em períodos de repressão são raros. A escolha da anistia ou a simples inércia em relação aos atos de violência têm gerado frustração e deixado feridas sociais abertas. Por causa da freqüente incapacidade dos governos para operar uma justiça eficaz, a comunidade internacional tem tomado a iniciativa de criar tribunais internacionais. É bastante comum que o judiciário de países saídos de guerras ou outras crises sociais, políticas e econômicas encontre-se frágil e impossibilitado de levar adiante julgamentos tão delicados. Em regimes opressores de longa duração, mesmo os juízes e o judiciário de forma

geral tornam-se severamente compromissados com o regime vigente, fazendo parte da máquina repressiva. Treinar novos juizes, promotores e advogados e substituir os antigos não é tarefa fácil, mas necessária. Na Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial, por exemplo, muitas vítimas da perseguição nazista que foram autorizadas a reclamar por danos sofridos tinham suas demandas submetidas ao próprio juiz que havia antes autorizado o dano.

Portanto, a criação dos tribunais internacionais deu-se em função da necessidade de controle internacional quando as condições domésticas não permitem um julgamento considerado justo pelos padrões internacionais. Com a tipificação dos crimes internacionais, a sociedade internacional ganhou poderes jurisdicionais, exercido através dos tribunais. Nesse caso, as barreiras lingüísticas e culturais, a distância da realidade local e os custos materiais tornam essa opção bastante problemática para a reconstrução psicológica e social das populações vitimadas. A falta de atenção às questões morais, à solidariedade e ao reconhecimento do sofrimento das vítimas distanciam os tribunais do papel terapêutico da justiça. Este fato é agravado pela diferença cultural dos juízes e promotores, que muitas vezes são incapazes de alcançar a demanda não verbalizada das vítimas.

A importância dos tribunais internacionais no estabelecimento de padrões elevados de direitos humanos, de ampla defesa e de devido processo legal deve ser reconhecida. No entanto, sua contribuição para o processo de reconciliação nacional não é satisfatória. O julgamento criminal – modelo judicial – depois de atrocidades em massa representa um esforço de achar uma solução situada entre a vingança e o perdão. Ele transfere o desejo individual de vingança para o Estado e para os órgãos oficiais, transformando a revanche privada em pública e justa retribuição. Mas, de acordo com uma perspectiva mais restaurativa, não basta a punição dos acusados. As vítimas precisam ser reconhecidas, amparadas por uma reprovação nacional e internacional do que ocorreu para que haja a possibilidade de perdão e libertação psicológica.

A justiça retributiva tem o seu papel nos processos de transição, principalmente estabelecendo punições para as elites perpetradoras da violência. No entanto, nos casos de violência em massa, há tantas vítimas e tantos perpetradores que mesmo o aparato mais sofisticado

não seria capaz de julgar a todos. A seleção de alguns acusados, uma elite formada pelos principais responsáveis, não atende à necessidade de justiça nem à necessidade de verdade. Os julgamentos de alguns acusados vão proporcionar apenas uma pequena parcela da verdade, relacionada apenas aos fatos presentes na acusação. Além disso, muitos outros estarão impunes.

Um modelo híbrido tem sido formulado no âmbito da ONU: os "tribunais domésticos internacionalizados". Estes procuram conjugar as vantagens de um julgamento interno com os padrões legais dos tribunais internacionais. Em Serra Leoa, por exemplo, a Corte Especial conjuga legislação doméstica e internacional, operando com juízes locais e juízes estrangeiros. Essa Corte, criada em 2000 para julgar os envolvidos no conflito interno que assolou o país na década de 90, tem se mostrado eficiente para o que se propõe.[6] As imitações deste modelo adversativo e formal de justiça têm sido amenizadas através da criação de uma Comissão de Verdade e Reconciliação, que funciona paralelamente à Corte. O caso de Serra Leoa representa uma tentativa promissora de conciliar um modelo de justiça retributivo, adversativo e formal com um modelo de justiça restaurativa, dialógica e mais flexível.

4. Modelo quase-judicial: comissões de verdade e reconciliação

Um novo conceito de justiça, centrado no perdão e na reconciliação, que busca restaurar mais do que punir e que acredita no poder terapêutico da verdade, começou a ganhar a atenção internacional a partir das experiências bem-sucedidas, como as da África do Sul e de Serra Leoa. O momento central do processo é a audiência das vítimas e testemunhas, que muitas vezes é transmitida em rede nacional pelas emissoras de rádio e televisão. Da mesma forma, o acusado tem a oportunidade de se justificar e de mostrar "seu lado" da história. Nessa perspectiva de argumento e contra-argumento, uma verdade dialógica emerge e a reconciliação é construída por meio da justiça, em seu sentido mais amplo.

As comissões de verdade surgiram como uma forma de investigar e revelar a verdade sem, necessariamente, implicar a prisão do acusado. Essa fórmula baseia-se na crença na conscientização e no arrependimento

dos violadores dos direitos humanos, deixando para a comunidade a decisão de aceitá-lo de volta em seu meio. Elas exercem um efeito catártico, permitindo que, por meio das audiências das vítimas e dos acusados, a sociedade civil possa reconhecer seus erros passados e projetar seu futuro. O interesse principal nas comissões de verdade como meio de justiça transicional está justamente em sua fórmula mais flexível e sua ênfase na dialogia.

Mais de vinte comissões de verdade têm sido estabelecidas desde 1974, muitas delas com nomes diferentes: Comissão sobre Desaparecidos na Argentina, Uganda e Sri Lanka; Comissão de Verdade e Justiça no Haiti e Equador; Comissão de Esclarecimento Histórico na Guatemala e Comissão de Verdade e Reconciliação na África do Sul, Chile e Peru. Apesar de diferentes em muitos aspectos, todas têm seguido o mesmo objetivo de não permitir que a amnésia política e social afete o futuro da democratização.

Apesar de o conceito de justiça restaurativa ter sido difundido principalmente a partir da transição pós-*apartheid* na África do Sul pelo Reverendo Desmond Tutu, a prática das comissões sempre foi de responsabilizar os culpados por meio da revelação pública da verdade. O pressuposto fundamental da comissão de verdade é que a revelação da verdade, construída por meio dos relatos de todas as partes envolvidas, possui um poder restaurador. A justiça, neste caso, implica atender à dimensão moral das vítimas, que vêem no reconhecimento público a possibilidade de ter sua dignidade restituída.

Muitas comissões se restringem à investigação da verdade de forma mais sigilosa e não oferecem a oportunidade para audiências públicas das testemunhas, vítimas e acusados. Somente a partir da experiência da África do Sul é que as comissões surgem como um instrumento poderoso de expurgo social por meio dos relatos dos envolvidos.

A África do Sul entra para a história como uma experiência ousada e inovadora, apresentando para a comunidade internacional um conceito de justiça restaurativa que emerge da tradição local para ganhar a agenda internacional. O procedimento dialógico, centrado na vítima, mas sem deixar de lado a perspectiva do acusado, conseguiu responder à demanda por reprovação moral e reconhecimento da dignidade necessários à restauração psicológica e social daqueles que sofreram com a opressão

do *apartheid*. Permitiu também que a verdade fosse revelada de forma mais ampla e detalhada, constituindo um pressuposto para reconstrução da identidade e da memória nacional.

Na África do Sul, o governo transicional conseguiu construir uma nova identidade nacional através da recuperação do passado e da purificação das mentiras construídas por meio do regime de *apartheid*. A transmissão das sessões da Comissão de Verdade e Reconciliação facilitou o desvelamento de mentiras contadas ao longo de muitos anos e garantiu que toda a população fosse confrontada com os fatos a fim de assumir suas responsabilidades. Ninguém ficou isento de refletir a respeito de seu papel pessoal na perpetuação da opressão dos não-brancos. Hoje, a África do Sul é uma democracia consolidada, que ainda luta pela inserção econômica dos negros, mas que respira aliviada do medo de retorno da violência inter-racial.

O número de comissões de verdade tem crescido rapidamente. Infelizmente, há casos em que a comissão de verdade é estabelecida pelo governo para desviar a atenção internacional dos problemas de direitos humanos no país, servindo mais como um instrumento político que como uma real perspectiva de apuração dos fatos. As Comissões de Verdade em Uganda[7] e no Chade parecem se encaixar neste tipo de propósito.

Uma comissão de verdade é inerentemente vulnerável a limitações políticas e econômicas. Sua estrutura, financiamento, mandato, suporte político, pessoas, acesso a informações e força do relatório final são largamente determinados pelas forças políticas do momento. É o mandato ou a lei que institui a comissão que define seus poderes investigatórios, por isso, o sucesso das comissões é muito dependente das condições encontradas no país onde está atuando. Uma comissão de verdade pode se defrontar com muitos desafios como um fraco governo civil e um forte setor militar, uma estrutura estatal caminhando em direção à democratização, grupos étnicos ou outras forças ameaçando o retorno da violência, uma sociedade civil fraca e uma população receosa em testemunhar da violência. Muitas vezes, uma comissão de verdade sofre muita pressão de grupos que querem fazer valer seus interesses, sejam organizações de defesa dos direitos humanos, pressionando por punições e reparações, sejam forças governamentais, pressionando por perdão e reconciliação.

Alguns relatórios têm incluído sugestões de reforma e recomendações específicas para o fortalecimento das instituições democráticas e a reforma do sistema judicial. Ainda que a maioria não tenha caráter obrigatório, com exceção de El Salvador, é capaz de estabelecer pontos a que a sociedade civil pode se ater para pressionar por mudança.

Muitas comissões, em especial na África, têm operado com um pequeno grupo de funcionários. Comissões em Uganda, Chade, Ruanda, Zimbábue e Filipinas operaram com alguns poucos clérigos e ajudantes e um conselheiro legal. Na América Latina, ao contrário, as comissões foram apoiadas por um número expressivo de especialistas e consultores, como especialistas em direitos humanos, antropólogos forenses e assistentes sociais. O Chile e a Argentina contaram com um dos maiores grupos de funcionários, com aproximadamente 60 pessoas em tempo integral.

As investigações da comissão de verdade podem ser confidenciais ou públicas. Na África, há uma preferência pelas audiências públicas transmitidas ao vivo pelos meios de comunicação. Nesse caso, muitas testemunhas podem se recusar a depor com medo de represálias. Mas, por outro lado, os efeitos expurgatórios parecem ser maiores. Muitas vítimas se sentem prontas a retornar à vida social normal com o simples fato de saberem que todos ficaram cientes de seus sofrimentos. A ansiedade para expressar seus sentimentos é tão grande que no Haiti filas enormes de vítimas se formaram para reportar suas histórias à comissão de verdade, a despeito do risco que corriam, afinal muitos agressores ainda moravam ao redor e poderiam ameaçar suas vidas.

Outra questão importante é decidir se os relatórios devem ou não conter o nome dos alegados violadores dos direitos humanos, gerando maior compromisso com a responsabilização. Muitos juristas afirmam que isto representaria uma condenação sem o devido processo legal ou o direito à ampla defesa. Somente a partir de 1992, algumas comissões têm declarado os nomes dos acusados. A publicação dos nomes significa para a população o mesmo que declarar a culpa, apesar das comissões de verdade não representarem órgãos jurisdicionais. Apenas quatro relatórios finais declararam os nomes dos acusados. No Chade, a Comissão não só declarou os nomes como publicou suas fotografias. Em El Salvador, mais de 40 oficiais foram declarados publicamente violadores dos direitos

humanos, incluindo o Ministro da Defesa e o Presidente da Suprema Corte – a todos foi dado o direito de defesa perante a comissão de verdade (Popkin e Roht-Arriaza, 1995: 280-281).

Definitivamente o modelo das comissões de verdade passa a integrar o rol de medidas a serem tomadas numa transição democrática. O processo de reconhecimento e responsabilização iniciado pelas comissões responde às pressões dos grupos internos pelo esquecimento e impunidade estabelecidos por meio de uma anistia geral, atende à cobrança internacional por investigação e punição por meio de julgamentos criminais e oferece à comunidade local vitimada a oportunidade de ter seu sofrimento reconhecido publicamente por meio da revelação da verdade. Por ser um procedimento quase-judicial, consegue conciliar essas demandas sem ferir o princípio da justiça.

Conclusão

Mostraram-se, no presente artigo, as várias formas jurídicas ou quase-jurídicas possíveis na operacionalização de uma transição político-social em sociedades saídas de períodos de opressão ou conflitos internos, enfatizando a capacidade de cada uma de responder às demandas pelo atendimento das três dimensões das causas judiciais nomeadas por Cardoso de Oliveira (2004): a dimensão do direito, a dimensão dos interesses e a dimensão do reconhecimento.

Todos esses modelos já foram experimentados em diferentes contextos. Graus diferentes de sucesso e fracasso foram registrados. A marca comum entre eles é a presença da tensão entre a desconstrução do passado e a construção do futuro, a rejeição dos abusos aos direitos humanos a fim de criar uma ponte segura para a democracia e o Estado de direito.

Ao longo da história, praticamente todas as regiões do mundo passaram por processos difíceis de transição democrática. Cada país tem feito suas próprias escolhas, levando em consideração determinantes domésticas e internacionais, lidando com os constrangimentos econômicos, sociais e políticos de cada situação.

Os conflitos, as guerras e outros tipos de violência surgem quando a comunicação falha. É no vácuo do entendimento que emergem as crises

sociais, por isso, a justiça dialógica e restaurativa, atenta à dimensão do reconhecimento ou da moral, pode ser a resposta para esses casos. A dialogia e a reflexão sobre os erros do passado são medidas preventivas contra os conflitos futuros, e o Direito, como arena de lutas verbais, deve estar adequado a garantir que a paz e a democracia emerjam. Existe uma multiplicidade de estudos psicológicos atestando que a repressão emocional e a introspecção depois de grandes traumas podem gerar ainda mais problemas. Muitos psiquiatras acreditam que expressar os sentimentos, falando de experiências traumáticas, pode levar à cura psicológica (Danieli, 1995: 575). No entanto, quando a vítima é chamada para testemunhar em um tribunal formal ela não só tem de se ater aos fatos ligados ao crime como muitas vezes é agressivamente sabatinada pelo defensor.

Percebe-se que, após um massacre, muitas sociedades vivem o dilema entre memória demais ou esquecimento demais. Para muitos, como Jean Baudrillard explica, esquecer o extermínio é parte do próprio extermínio. Segundo Myrian Sepúlveda dos Santos (2003:26),

> [n]ós somos tudo aquilo que lembramos; nós somos a memória que temos. A memória não é só pensamento, imaginação e construção social; ela é também uma determinada experiência de vida capaz de transformar outras experiências, a partir dos resíduos deixados anteriormente.

A dimensão social da memória tem ganhado importância no estudo das interações sociais. Aquilo que o indivíduo retém e constrói em sua memória é influenciado pelo contexto social e pelas normas existentes na comunidade em que vive. A reprovação moral dos crimes passados, feita de forma difundida e oficial, influencia na formação da identidade de uma sociedade e na seleção de suas memórias. Tanto a memória quanto o esquecimento podem ser instrumentos de dominação, por isso as comissões de verdade têm um papel importante na medida em que oferecem a oportunidade para que a vítima exponha sua versão dos fatos e sua ofensa.

Muitos países adotaram a amnésia nacional e a anistia como alternativas – modelo legal – mas a opção pelo esquecimento pode também ser interpretada como uma opção pela injustiça, na medida em que perpetua

a impunidade e a mentira. As vítimas em verdade nunca esquecem. Adotar o esquecimento como medida de estabilidade e segurança política não representa uma resposta moral apropriada ao sofrimento dos sobreviventes e de suas famílias. Entretanto, isto não significa que haja uma receita única para todos os casos. Várias estratégias de justiça transicional estão sendo aplicadas nos processos de reconstrução e democratização por todos os continentes. No entanto, os procedimentos quase-judiciais, voltados para a restauração da vítima, da sociedade e do acusado, podem contribuir melhor para o processo de transição democrática em países que emergiram de crises profundas, como as decorrentes de genocídios e guerra civil. Uma vez que esses procedimentos estão mais aptos a responder às demandas por direito, interesses e reconhecimento, buscando o significado ético-moral da solução, apresentam assim melhores resultados quando o objetivo é a reconciliação social e a restauração da dignidade.

Notas

1 Viehweg (1993) reintroduz a argumentação como ferramenta do direito para a busca da decisão.

2 Os tribunais gacaca, experiência específica de Ruanda, podem ser considerados formas quase-judiciais de justiça transicional

3 No Brasil, a lei foi aprovada em 1979; no Uruguai, o governo civil adotou a anistia em 1986, um ano após assumir o poder; na Guatemala, a lei de anistia foi adotada quatro dias depois de derrubada a ditadura em 1986; na Nicarágua, o governo, em 1983, declarou anistia tanto para os índios Miskitos aprisionados quanto para as tropas sandinistas que cometeram os crimes contra os Miskitos; no Chile, o regime de Pinochet declarou uma anistia para os crimes cometidos pelas forças armadas desde 1978, englobando os seus cinco primeiros e mais sangrentos anos de governo.

4 Na Argentina, a Comissão Nacional de Desaparecidos incluiu representantes de vários partidos políticos e grupos civis e foi liderada por Ernesto Sábato, um dos mais proeminentes intelectuais da América Latina. Mas faltou poderes coercitivos à Comissão, e as informações só poderiam ser submetidas às cortes próprias. O produto final foi um volumoso relatório intitulado *Nunca Más*, que trazia detalhes sobre as atrocidades cometidas pelo regime militar durante a Guerra Suja nos anos 70 e 80. O presidente chileno, Patrício Aylwin, que assumiu em março de 1990, estabeleceu a Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação para investigar os abusos cometidos nos últimos 17 anos de ditadura. A comissão trabalhou por nove meses e investigou mais de quatro mil reclamações. Destas, 2.025 eram casos de violações aos direitos humanos cometidas pelas forças de segurança, 90, casos de vítimas de violações dos grupos armados de

oposição e 164, casos de violência cometida por ambos os lados. Em fevereiro de 1991, a comissão submeteu um relatório de 1800 páginas ao presidente, que o apresentou ao público num discurso feito na televisão. Aylwin pediu desculpas em nome do Estado às vítimas e às suas famílias. Ele pediu que a população aceitasse a verdade e virasse a página (Hayner, 1994, p.26, 34). No Uruguai, o relatório *Nunca Más* foi produzido pela organização SERPAJ (*Servicio Paz y Justicia*). No Paraguai, os relatórios *Nunca Más* foram feitos pelo comitê de Igrejas. No Brasil, o Arcebispo de São Paulo, em conjunto com o Conselho Mundial de Igrejas, apoiou o "Nunca Mais", projeto desenvolvido secretamente. A Igreja deu não só suporte financeiro, mas também legitimidade ao relatório final e os implicados nos abusos ficaram numa posição constrangedora para atacar a Igreja Católica, único autor identificado no relatório.

5 Na Polônia, em 1992, em um esforço para manter o governo de Olszewski no poder, o então ministro do interior, Antoni Macierewicz, divulgou uma lista de alegados colaboradores que incluía vários nomes de opositores políticos. Mais tarde, foram provadas uma série de falsificações e inconsistências na lista publicada.

6 Serra Leoa vivenciou um conflito interno em que as aspirações econômicas por controle de recursos minerais valiosos, especialmente diamantes, foram o principal responsável pelo início e pela manutenção do conflito. As minas de diamante do Nordeste do país representaram a principal fonte do conflito e serviram de base para as operações das forças rebeldes da Frente Revolucionária Unida (FRU). Dez anos de conflito, iniciado no início da década de 90, forçaram mais de meio milhão de leoneses a fugir do país, constituindo a maior população refugiada da África. A guerra, com táticas de guerrilha, foi feita através de violentos ataques a civis como estratégias de controle e submissão da população. Muitos tiveram membros do corpo cortados como parte da campanha de terror.

7 Em Uganda, em 1974, Idi Amin estabeleceu uma comissão parcialmente em resposta à pressão feita por organizações de direitos humanos internacionais. Mas, a despeito do relatório final, ele continuou sua política brutal de repressão.

Referências bibliográficas

DANIELI, Yael (1995), "Preliminary Reflections from a Psychological Perspective", *in* Neil Kritz, *Transitional Justice. General Considerations*. Washington, United States Institute of Peace Press.

HABERMAS, Jurgen (1994), *Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade*, vol. 1 e 2, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

HAYNER, Priscilla (2004), "Case Study Series: the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission: Reviewing its First Year". *ICTJ Briefing Papers* (disponível em www.ictj.org; último acesso: 2/2/2007.

_____ (1994), "Fifteen Fruths Commissions-1974 to 1994: a Comparative Study". *Human Rights Quarterly*, vol. 16, nº 4, pp. 600-655.

_____ (2002), Unspeakable *Truths: Confronting State Terror and Atrocities*. New Jersey, Routledge.

KELSEN, Hans (2003), *Teoria Pura do Direito*. São Paulo, Revista dos Tribunais.

MINOW, Marta (1998), *Between Vengeance and Forgiveness*. Boston, Beacon Press.

_____ (2000), "The Hope for Healing: What Can Truth Commissions Do?", *in* Robert Rotberg e Dennis Thompson, *Truth vs. Justice: the Morality of Truth Commissions*. Princeton, Princeton University Press.

NETO, Pedro Scuro (2000), *Manual de Sociologia Geral e Jurídica*. (4ªed.). São Paulo, Saraiva.

O`DONNEL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltmore, John Hopkins University Press.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de (2002), *Direito Legal e Insulto Moral*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

_____ (2004), "Honra, Dignidade e Reciprocidade". *Série Antropologia,* nº 344.

PERELMAN, Chaïm (2000), *Lógica Jurídica*. São Paulo, Martins Fontes.

PION-BERLIN, David (1994), "To Prosecute or to Pardon? Human Rights Decisions in the Latin American Southern Cone". *Human Rights Quarterly*, vol. 16, nº 1, pp.105-130.

POPKIN, Margaret e ROHT-ARRIAZA, Naomi (1995), "Truth as Justice: Investigatory Commissions in Latin America", *in* Neil Kritz, *Transitional Justice. General Consideration*. Washington, United States Institute of Peace Press.

REALE, Miguel (2000), *Filosofia do Direito*. São Paulo, Saraiva.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2000), *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência*. São Paulo, Cortez Editora.

SANTOS, Myriam Sepúlveda (2003), *Memória Coletiva e Teoria Social*. Rio de Janeiro, Annablume.

SCHWARTZ, Herman (1994), "Lustration in Eastern Europe", *Parker School of East European Law*, vol. 1, nº 2, pp. 141-171.

VIEHWEG, Theodor (1993), *Topics and Law: a Contribution to Basic Research in Law*. Frankfurt, Peter Lang Pub.

Resumo

O texto procura apresentar uma interpretação holística das disputas judiciais, defendendo a busca de diferentes dimensões do direito, dos interesses e do reconhecimento moral das partes envolvidas. Assim, discutindo o papel do direito e do sistema judicial nos processos de transição democrática, classifica os diversos modelos de justiça transicional segundo sua capacidade de promover a reconstrução social e a restauração psicológica dos envolvidos, por meio de um processo que permita a emergência de considerações relativas ao reconhecimento e a dignidade das vítimas.

Palavras-chave: direito, justiça, justiça transicional, anistia, comissões de verdade Justice, Memory and Reconciliation: Dilemmas of the National Reconstruction.

Abstract

Memory and Reconciliation: Dilemmas of the National Reconstruction
This paper presents a holistic interpretation of legal disputes, defending the search for different dimensions of legal rights, interests and the moral recognition of victims. It discusses the role of Law and of the Judicial System in democratic transition processes and shows models of transitional justice. These models were created based on the ability to promote social reconstruction and psychological restoration of society through a process that recognizes the victims and maintains their dignity.

Keywords: law, justice, moral recognition, amnesty, truth commissions.

O ANTI/ALTERGLOBALISMO E O FÓRUM SOCIAL MUNDIAL DE NAIRÓBI: CONTESTAÇÃO E REDES TRANSNACIONAIS NA POLÍTICA MUNDIAL*

Carlos R. S. Milani

Introdução

A crise do pacto desenvolvimentista, a ruptura do padrão dólar-ouro, a gradual liberalização do comércio, a expansão das finanças internacionais, o final da Guerra Fria e a derrocada mundial do socialismo real são importantes fatos históricos que definem um novo ciclo de expansão do capitalismo internacional. De natureza nitidamente multidimensional, os processos de globalização referem-se ao campo econômico, mas também aos domínios cultural, social, político e ideológico, porquanto, como assinalam vários autores, a globalização vem-se constituindo enquanto campo político de disputas em torno de novos valores de sociedade e preferências individuais (Beck, 2003; Dollfus, 1997; Santos et al., 1994). As disputas versam sobre os modelos de desenvolvimento, as novas funções do Estado-nação na ordem internacional ou ainda sobre a orientação ideológica de um projeto político que busca submeter ao domínio exclusivo do mercado competitivo as distintas esferas da vida e das relações entre o ser humano e a natureza (Comeliau, 2000; Gosovic, 2000; Rist, 1996). Trata-se de um projeto político porque propala a visão normativa do Estado mínimo e prioriza a lógica de curto prazo dos mercados financeiros em detrimento dos processos democráticos e das políticas sociais (Fiori, 2005; Novaes, 2003)[1].

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no Primeiro Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) realizado em Brasília em julho de 2007, na seção temática "Política Externa", painel "Atores Transnacionais e Não-Governamentais, Contestação e Política Externa: os Diálogos Possíveis e os Conflitos Existentes". Agradeço aos colegas da rede CNPq/Renato Arscher pelos comentários e críticas ao artigo original, sobretudo a Letícia Pinheiro (coordenadora da rede), bem como ao debatedor do painel, Carlos S. Arturi.

No âmbito desse processo de reorganização da economia e da política mundial, desenvolvem-se com maior intensidade e densidade as redes de ativismo político, as organizações não-estatais (econômicas e sociais) assim como os movimentos sociais transnacionais (Castells, 2003; Dupas, 2001; Khagram et al., 2002). Como afirmaram Della Porta e Tarrow (2005), há dois processos subjacentes à globalização: a internacionalização da política por meio da emergência de redes e atores transfronteiriços, assim como a integração econômica produzida pelo crescimento do comércio internacional, da mídia e das finanças. Paradoxalmente, a globalização reproduz, assim, desigualdades sociais e econômicas entre (e dentro dos) Estados e, concomitantemente, facilita a intercomunicação rápida e imediata (tempo) que escapa ao controle rígido do Estado-nação (território) na organização das ações coletivas; ela favorece a expressão da contestação transnacional criando estruturas de oportunidade e também circunstâncias políticas para a ação de movimentos anti/alterglobalização (Tarrow, 1998).

Neste artigo, analisa-se um dos atores da contestação política transnacional atual: o movimento anti/alterglobalista em torno do espaço-movimento do Fórum Social Mundial (FSM). Para tanto, parte-se do seguinte pressuposto: os movimentos sociais transnacionais e as redes de ativismo político são atores significativos da política mundial contemporânea, uma vez que constituem a expressão de um novo sujeito social mais complexo (não somente fundado na idéia de nação ou de classe social), liberto de soberania e organizado em redes transnacionais *des-re*territorializadas. O objeto empírico da argumentação está focado na última edição do FSM, realizada em Nairóbi em janeiro de 2007.

1. Nairóbi e a "mundialização" do Fórum

Movimentos sociais e diversas redes transnacionais de protesto vêm, desde a organização do *The Other Economic Summit* em junho de 1984 (paralelo ao G-7 de Londres), construindo um enquadramento (*framing*) de suas estratégias de luta e seus discursos em prol de uma globalização alternativa. Durante os anos 1990, organizam protestos de rua, criam foros de discussão na Internet, desenvolvem observatórios de pesquisa e monitoramento das agências internacionais e das corporações transnacionais, mas também fazem manifestações contra a globalização hegemônica em

encontros paralelos às grandes conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio-92, Pequim, Istambul, Copenhague, entre outros – e às reuniões das organizações consideradas como os pilares do ordenamento econômico, comercial e financeiro internacional – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC). Passam a denunciar o que eles próprios identificam – inspirados por um editorial de Ignacio Ramonet publicado no *Le Monde Diplomatique* – como o pensamento único (*pensée unique*) da globalização.

Os movimentos anti/alterglobalização criam, pouco a pouco, suas próprias estruturas de oportunidade política, mormente a partir da organização da primeira edição do FSM em Porto Alegre (em 2001): pautam novos temas da agenda internacional, mobilizam grupos sociais levando centenas de pessoas às ruas, modificam o entendimento do que são os interesses públicos e as identidades do sujeito individual e coletivo. Continuam utilizando um repertório moderno de ações típicas dos movimentos sociais (manifestações de rua, petições), mas apresentam pelo menos três inovações estratégicas importantes: seguindo a tradição dos movimentos de 1968, suas ações devem ser um *happening* e constituir um evento midiático; a contra-*expertise* (relatórios, mídia independente, reuniões paralelas) é para eles um instrumento de luta política; incluem em seu *modus operandi* ações de desobediência civil (Dufour, 2005). Desenvolvem ideários de contestação em torno da crítica, resistência, denúncia, ação direta e ativismo militante, mas sobretudo buscam identificar as convergências possíveis entre as diversas redes, lutas e organizações heterogêneas que constituem o FSM. As bandeiras políticas e culturais de transformação social que tais movimentos propõem situam-se também no nível dos símbolos e das mentalidades, movendo-se de um mundo sem alternativas (na conhecida equação *There is no Alternative*, de Margareth Thatcher) ao *slogan* do “outro mundo possível”. O FSM deseja construir inúmeros mundos possíveis, negando-se a adotar uma epistemologia positivista, unicista e homogeneizadora na definição das alternativas desejadas (Sousa Santos, 2005). Considerada pelos seus adversários como uma de suas maiores fraquezas, a bandeira política de “um não, mas muitos sins”, de fato, encontra-se na base dos valores pluralistas do Fórum Social (Kingsnorth, 2006). O ponto 9 da Carta de Princípios do FSM afirma que o Fórum será sempre um espaço aberto ao pluralismo e à diversidade de engajamentos

e atuações; o Fórum conviverá com contradições e será sempre marcado pelo conflito de opiniões entre as entidades e movimentos que se colocam no seu marco. Já os pontos 1 e 8 da mesma Carta de Princípios apresentam o FSM como um espaço aberto de encontro, plural e diversificado, não confessional, não governamental e não partidário.

Nairóbi, a sétima edição do FSM, representou um marco importante nesse processo.[2] Segundo o comitê organizador, o FSM de Nairóbi (20 a 25 de janeiro de 2007) contou com a presença de cerca de 46 mil participantes oficialmente inscritos, sendo que as principais delegações eram originárias da Índia (1500), da França (1000), dos Estados Unidos (600), do Brasil (400), da Itália (400), da Espanha (380) e do Paquistão (150). Representantes sindicais (*World Confederation of Labour*) e institucionais (por exemplo, Luiz Dulci, do Brasil, e Kenneth Kaunda, ex-presidente da Zâmbia) também se fizeram presentes; no caso do governo brasileiro, é interessante notar que o *stand* apresentava os resultados e êxitos das políticas sociais no Brasil – o que denota o sentido de oportunidade política que pode representar o espaço do FSM para as lideranças políticas e partidárias.

Nairóbi significou a abertura do FSM à África, possibilitando pensar o continente africano dentro da globalização e permitindo conceber a África como uma de suas periferias. No público, havia grande quantidade de crianças, uma forte presença de movimentos de mulheres e de religiosos (católicos e protestantes), além de manifestantes defendendo a educação preventiva em matéria de doenças sexualmente transmissíveis (DSTS) ou posicionando-se contra a circuncisão feminina e as diferentes formas de opressão da mulher. Paradoxalmente, também estavam presentes organizações religiosas muçulmanas que defendiam a poligamia masculina e, nos casos das igrejas neopentecostais, posicionavam-se contra o aborto. Segundo alguns participantes do FSM, esta teria sido a primeira vez em que organizações presentes advogaram a favor de valores nitidamente conservadores. Salientou-se, ademais, a participação dos refugiados da região dos Grandes Lagos e organizações mobilizadas em torno da temática da água. No rol das anedotas, uma manifestante trazia cartazes com a inscrição "*Americans: Your Dream is Our Nightmare*". Nairóbi consolidou, após a edição de Mumbai em 2004 e os foros descentralizados de 2006 (Bamako, Karachi e Caracas), a dinâmica de mundialização do Fórum.[3]

É bem verdade que Nairóbi representou, do ponto de vista quantitativo, um decréscimo de participação, conforme o quadro a seguir. No entanto, não se pode negligenciar a dificuldade que representa em termos de infra-estrutura (custos, ligações aéreas, rede hoteleira) a organização de quaisquer eventos em um continente sub-sahariano em que as organizações da sociedade civil são ainda muito frágeis ou incipientes ou onde o contexto econômico é marcado pela privatização do Estado e a ausência de recursos para eventos públicos dessa natureza. No caso de Nairóbi, apesar dos preços diferenciados cobrados para as inscrições (Europa U$ 80,00; América Latina U$ 27,00; África U$ 7,00), houve forte déficit orçamentário confirmado pelos organizadores (em torno de 780 mil dólares), o que já havia ocorrido em outras edições do Fórum. Quando da quinta edição do FSM (Porto Alegre), por exemplo, a ausência do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo local repercutiu na frágil sustentabilidade financeira do evento, gerando um paradoxo político importante. O FSM não aceita a participação em suas instâncias de um público partidário, mas pode ser patrocinado por partidos (pelo PT no Brasil, por exemplo).

Quadro 1

A evolução do processo do Fórum Social Mundial

Edições do Fórum ►	**2001**	**2002**	**2003**	**2005**	**2007**
Países	117	131	Brasil, Itália, Argentina, França, EUA, aumento da presença africana	—	Índia, França, EUA, Itália, Brasil, África do Leste
Delegados de Organizações e Movimentos	4.702	13.000	21.000	Mais de 2.000 organizações e movimentos (Fórum dos Sindicatos, dos Parlamentares, das Autoridades Locais)	Presença marcante de sindicatos. Menor visibilidade de intelectuais
Participantes inscritos	16.000	60.000	100.000	155.000	46.000
Seminários e oficinas	408	846	1.400	1.500	1.300
Jornalistas	1.870	3.000	4.000	—	2.000

Fonte: Entrevistas e dados coletados no website do FSM.

Da mesma forma, em Nairóbi, denunciou-se uma excessiva comercialização dentro dos espaços físicos do FSM (voluntários remunerados, preços da alimentação, taxa de entrada no estádio, programas turísticos de safári, excesso de *souvenirs* e camisetas do FSM). Porém, o problema político maior foi causado pelo patrocínio obtido junto a uma multinacional da área das telecomunicações (CETEL). Os organizadores do comitê local queniano responderam que o Fórum não teria sido viável sem este patrocínio, mas restou a perplexidade de muitos participantes em função dos princípios defendidos na Carta do Fórum: o ponto 1 da Carta afirma a delimitação política do FSM como espaço de entidades e movimentos da sociedade civil que se opõem ao domínio do mundo pelo capital. Finalmente, além das reclamações relativas à organização do Fórum (local distante do centro, problemas de transporte, insuficiente sinalização das oficinas, tradução), salientou-se também a pouca visibilidade que ele obteve na impressa internacional.

2. O Fórum Social Mundial: um espaço-movimento transitório ou um novo ator-em-rede da política mundial contemporânea?

Nairóbi reforçou o desafio, para os movimentos e redes do FSM, de confrontar-se com o dilema entre permanecer um espaço-movimento plural em termos de organizações e movimentos integrantes, de um lado, e manter sua coesão interna com base em sua Carta de Princípios, de outro. Uma das muitas questões ainda não resolvidas concerne à perenidade e à sustentabilidade de sua estratégia política fundada no pluralismo de um espaço aberto (Wallerstein, 2004). As dificuldades vividas pelo FSM em 2005, quando um grupo de intelectuais lançou o "Manifesto de Porto Alegre" enquanto contra-proposta do FSM ao Consenso de Washington, ilustra os constrangimentos que enfrenta este espaço-movimento ao declarar-se um espaço não-deliberativo e propositivo.[4] Como pensar a filosofia de um espaço aberto do qual se cobra também a produção de resultados políticos que dialoguem com o processo decisório das instâncias representativas nacionais e internacionais? Que propostas podem integrar o conjunto de visões e projetos de um "outro mundo possível"? Pode-se considerar o FSM como um espaço-movimento transitório ou deve-se

pensá-lo enquanto novo ator-em-rede em emergência? A seguir, busca-se construir respostas a essas questões à luz de dois eixos analíticos principais: o FSM enquanto comunidade de práticas que enfrenta os desafios de uma nova cultura da política (*culture of politics*); e o dilema da construção de uma identidade altermundialista *vis-à-vis* o processo de expansão global do FSM (Milani e Laniado, 2006).

2.1. O FSM enquanto comunidade de práticas sociais e de uma nova cultura da política

Enquanto comunidade de práticas sociais e processo político, o FSM pode ser considerado como uma parte integrante de um movimento mais amplo de luta por ideais de justiça social global comumente chamado de "alterglobalista". A transição fundamental de uma postura antiglobalização na construção das bandeiras alterglobalistas não foi nada simples e ocorreu no seio do movimento em 2002, meses após os ataques de 11 de setembro. As raízes do movimento encontram-se na passagem dos anos 1980 e 1990, sobretudo com a emergência do Exército Zapatista de Libertação Nacional no México, considerado por Holloway (2003) como a primeira insurreição contra o modelo de globalização neoliberal. Os Zapatistas afirmaram sua rejeição ao neoliberalismo, tendo decidido fundamentar o seu movimento na denúncia dos efeitos perversos dos acordos comerciais e de propriedade intelectual sobre as culturas locais. A ação política iniciou-se em 1996, quando celebraram o primeiro encontro intercontinental contra o neoliberalismo e lançaram um chamado à criação de uma rede mundial de resistência (Le Bot, 2003).

Desde o final dos anos 1990, os movimentos de protesto vinham organizando mobilizações sob a forma de foros paralelos e assembléias (*counter-summits*) em Seattle, Praga, Nice e durante o "Outro Davos". O lócus da contestação ainda era o lugar dos atores identificados como os promotores da globalização neoliberal: as reuniões do G-8, as assembléias do Banco Mundial e do FMI, as reuniões ministeriais da OMC. A organização do FSM de Porto Alegre em janeiro de 2001 representou o início do processo de construção de um novo lócus da contestação, um espaço-movimento

próprio e não mais o lugar do outro. Em 1999, os protestos de Seattle foram marcados por manifestações contínuas entre 30 de novembro e 3 de dezembro, contando com a participação de mais de 350 organizações diante da OMC e, na fala dos integrantes do movimento, dos interesses comerciais por ela representados. Seattle não pretendia ser um evento isolado, mas parte de um processo mais abrangente, estabelecendo articulações que reforçassem o papel das sociedades civis nacionais nos processos decisórios globais (Coburn, 2003).

Uma das muitas questões que as manifestações de Seattle, Praga, Nice e as edições do FSM motivaram diz respeito à organização do protesto enquanto prática social de construção de uma comunidade de interesses e de responsabilidade, retomando a idéia de *bounded communities* de Linklater (1996). Lideranças dos movimentos sociais criaram o hábito de encontrar-se e de organizar reuniões estratégicas a fim de discutir os calendários das mobilizações (em prol dos direitos humanos, protestos pacifistas e antiimperialistas, entre outros) e as articulações necessárias entre o Norte e o Sul. O papel desempenhado pelo Fórum Internacional da Globalização foi central nesse sentido: este fórum se definiu como uma aliança entre cientistas (sobretudo economistas) e ativistas cujo objetivo principal era integrar e liderar protestos contra a economia neoliberal.[5] Debates em alianças tais como este Fórum fundaram-se em quatro campanhas principais: o perdão das dívidas dos países subdesenvolvidos, a reforma das instituições financeiras internacionais, a taxação de fluxos de capital e o estabelecimento de novas regras para o comércio mundial com base do desenvolvimento sustentável. Cada qual dessas quatro temáticas foi concebida em um conjunto de redes e planos de ação. Ainda que a campanha sobre a regulação do comércio internacional tenha sido inicialmente menos organizada, militantes da ONG Amigos da Terra, da Via Campesina (criada em 1994) e de associações de consumidores aproveitaram da denúncia e da não-adoção do Acordo Multilateral de Investimentos (negociado no seio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE) em 1998 a fim de tornar pública a preocupação com temas relativos à segurança alimentar, organismos transgênicos e proteção do meio ambiente. Ademais, deram início a outro tipo de combate político ao condenar a excessiva proteção dada aos

investimentos de corporações transnacionais por meio da cláusula proteção contra a expropriação de capital.[6]

É bem verdade que as múltiplas organizações e movimentos dentro do FSM rapidamente se confrontaram com a dificuldade de um posicionamento comum e a formulação de propostas coerentes para uma globalização alternativa. O caráter não-deliberativo e a pluralidade de vozes e visões no interior do FSM impedem um posicionamento uníssono, salvo em dois pontos: o antineoliberalismo e antiimperialismo. A cultura política do Fórum se fundamenta na pluralidade e na idéia de espaço aberto. Como alertam Keraghel e Sen (2005), "*when it calls itself social, the Forum is fundamentally a political idea and promotes a specific vocabulary, grammar, and culture of politics; the Forum represents an experiment of social practices aiming at a cultural change in the way politics is conceived of and lived*". O Fórum também é visto como uma "*jam session*", em que a política e a incerteza se complementam sem buscarem atingir a perfeita harmonização formal das práticas das instituições representativas (Osterweil, 2004; Wainwright, 2004). O Fórum se bate assim contra a idéia de uniformidade cultural por meio de práticas inclusivas em relação à diversidade (Pleyers, 2004). A política está além das regras formais, e também se manifesta na experiência, nos ideários e nos valores. Neste caso, vale lembrar Alvarez *et alli* (1998) que afirmam que

> *culture is political because meanings are constitutive of processes that, implicitly or explicitly, seek to redefine social power. That is, when movements deploy alternative conceptions of woman, nature, race, economy, democracy or citizenship which unsettle dominant cultural meanings, they enact a cultural politics* (1998: 7).

2.2. Construção de identidades plurais e mundialização do espaço-movimento

O FSM tornou-se o espaço próprio onde os movimentos alterglobalistas podem expressar suas visões, intercambiar e programar estratégias na construção dos mundos possíveis por eles vislumbrados. Pode ser considerado como um espaço cultural e político em que movimentos

sociais transnacionais e redes de ativismo político definem alternativas (econômicas, culturais, comerciais) à globalização hegemônica; trata-se de uma plataforma de debate aberto e horizontal ou, como sugerem Fisher e Ponniah (2003), "*a pedagogical space enabling learning, networking and political organisation*". A idéia de pedagogia política é parte integrante da construção da identidade plural do Fórum, mas a construção de núcleos de convergência em torno das solidariedades transnacionais é constantemente desafiada pela necessidade de atrair novas organizações de diferentes contextos históricos e geográficos, como demonstraram os foros descentralizados de Bamako, Caracas e Karachi. (Rojo *et alii*, 2004; Wallerstein, 2004).

A luta por mudanças nos valores de cultura política e na política enquanto tal abrange tanto os dados da subjetividade como os da objetividade. Ademais, a reformulação do campo político a partir das contribuições do FSM e suas redes contesta a visão tradicional predominante da política como fundamentalmente uma dinâmica normativa e institucional; desta forma, é possível projetar a política para um campo multiforme que confronta (propõe mudanças radicais) e, ao mesmo tempo, dialoga com a perspectiva normativa (igualdade de oportunidades em todas as unidades dos sistemas sociais), mas não considera a política institucional o único lócus da política propriamente dita. Espaços difusos e abrangentes como aqueles formados por movimentos sociais transnacionais, descentralizados e plurais, são hoje referências básicas para o entendimento de uma outra política, que se refere a atores constituídos e atuantes de forma diferente daqueles da política do Estado e do parlamento, do sistema jurídico regulado pelos interesses de classe e grupos organizados ou mesmo das formas de representação dos direitos políticos na democracia liberal.

Não há dúvidas de que a expansão das novas modalidades de ação coletiva para uma escala transnacional contribuiu para promover e evidenciar um novo sentido da política em termos da produção de significados, da configuração de atores e da ação política propriamente dita. Os movimentos sociais transnacionais são os agentes e entidades mais emblemáticos desse novo sentido da política em um mundo globalizado. Permitem identificar os conteúdos propostos por atores de múltiplas origens e identidades que se situam em espaços fluidos ou localizados-por

meio de fatos, eventos e estruturas organizacionais diversas, caracterizando redes de ação coletiva em escala ampla, difusa, abrangente e permeável. No entanto, permanecem as tensões que se engendram entre abordagens mais reformistas – por exemplo, organizações não-governamentais (ONGs) que dialogam com a ONU no âmbito do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e que fizeram parte da Cúpula do Milênio em maio de 2000 – e movimentos mais radicais – por exemplo, os que demandam o fim das instituições de Bretton Woods. O que resultará dessa tensão interna e se ela se dissipará não está ainda muito claro na análise das estratégias dos atores presentes no âmbito do FSM (Fougier, 2002).

Epílogo: repensando o significado e a relevância das relações transnacionais na política mundial

Neste artigo, a partir de um olhar crítico sobre os atores da contestação política, salientamos que três aspectos fundamentais caracterizam o sistema-mundo contemporâneo[7]: os processos de globalização, a aceleração do desenvolvimento de atores e relações transnacionais[8] e a dimensão reticular de suas formas de organização. A globalização é um conceito bastante aberto em termos dos elementos do seu conteúdo ou mesmo de sua precisão em relação à sua aplicabilidade. Para Therborn (2000), inclui argumentos acadêmicos, ideológicos ou mesmo midiáticos e volta-se, quase sempre, para cinco focos alternativos: 1) a intensificação da competição econômica; 2) uma percepção sócio-crítica de suas conseqüências sociais; 3) a impotência do Estado face aos avanços de uma economia globalizada; 4) os fluxos transnacionais de cultura, e, por fim, 5) incorpora um discurso sobre ecologia planetária e seus ecossistemas. O impacto da globalização sobre a conduta dos atores cria, hoje, uma diferenciação entre vencedores e perdedores, porquanto o espaço social dos indivíduos se torna demarcado por dois ângulos: altera diretamente o seu lugar no sistema mundial e abre canais para a sua 'circulação' pelo resto do mundo. Oportunidades, conexões, informações, mobilidade, entre outros, subvertem os valores e códigos normativos típicos da modernização capitalista fundada no território do Estado nacional. Para o autor, as elites econômicas tendem, no geral, a ganhar, porque melhoram sua situação

nos negócios através do acesso a oportunidades, tecnologia internacional, interação e apoio de organismos internacionais.

Observando os processos da globalização em relação às possibilidades analíticas que oferecem, Bartelson (2000) orienta a discussão para o significado e a funcionalidade do conceito. Para o autor, o termo é ambíguo, por vezes dotado de opacidade, gerando imprecisão nos debates sobre os seus limites e contornos. No geral, toma-se como ponto de partida que a teorização sobre a globalização superaria as teorias centradas no poder ou no Estado, produzindo uma aceitabilidade factual sobre os fenômenos que descreve, como processos que ocorrem em algum lugar "lá fora" (*out there*). Quais seriam os fundamentos da constituição deste nível do "global"? Tal nível oferece algumas diretrizes analíticas já percorridas por outras vertentes teóricas?

Bartelson (2000) sugere perseguir a evolução do conceito para apreender o que ele tem significado e o que ele tem implicado ao longo de sua utilização. Para tal, analisa o seu desenvolvimento ontológico percebido como uma sucessão lógica de diferentes conotações que descrevem trajetórias históricas em diferentes contextos teóricos. Como ponto de partida, assume que o próprio conceito não deve ser abordado como expressão de um processo de mudança já manifesto, mas deve ser entendido como um "veículo" (um artefato teórico) para as mudanças que ele retrata como manifestas, descrevendo tanto experiências como expectativas de ocorrências. Teoricamente, portanto, teria o estatuto de um conceito intermediário, que possibilita mudanças teóricas nas teorias clássicas já estabelecidas. Deste modo, a globalização descreveria três dimensões da dinâmica dos sistemas mundiais contemporâneos: transferência (intensificação das trocas), transformação (mudanças nos sistemas e nas identidades de suas unidades constitutivas) e transcendência (diluição das fronteiras de inclusão ou exclusão).

A intensificação das trocas (transferências econômicas ou simbólicas) é talvez o aspecto mais difundido nas análises sobre a globalização e é caracterizada por um movimento de dentro para fora (*inside out*) das unidades participantes (Estados-nação). A segunda dimensão, a transformação, caracteriza uma dinâmica que ocorre por cima das unidades dos sistemas, marcada pela interação entre sistemas e setores;

descreve um movimento multidimensional de fora para dentro (*outside in*), em que definições econômicas e políticas são tomadas num jogo de intersecção que não se restringe às unidades do sistema, relativizando a soberania dos Estados-nação. Finalmente, a dimensão de transcendência da globalização, em última instância, des-espacializa e des-temporaliza as práticas humanas, as condições de produção do conhecimento, caracterizando uma dinâmica própria, irredutível a causas singulares do sistema ou de suas unidades; um mundo em que a relação dos objetos é gradualmente dominada pelos seus signos (informação, por exemplo), subvertendo a ordem constituída dos Estados e da produção de sua identidade, re-territorializando identidades, solidariedades e sistemas de autoridade (Haesbaert, 2006). Isso afeta a própria estruturação da referência do Estado, da nação, da soberania e da sociedade como um conjunto de normas, valores e culturas, herdados e reproduzidos e, paradoxalmente, continuamente modificados.

Do ponto de vista adotado neste artigo, entende-se que a esta análise sistêmica da globalização é necessário incorporar as dimensões das relações de poder e dos conflitos aí envolvidas. Afinal de contas, o redirecionamento econômico global afeta diretamente a organização do sistema mundial, sobretudo no que tange à emancipação cada vez mais marcante dos atores transnacionais. Por conseguinte, as mudanças no nível do sistema-mundo dizem respeito, também, à forma como se organizam e se posicionam os atores, movimentos, organizações. Nos anos 1950 e 1960, foram os funcionalistas (David Mitrany, Ernst Haas) que, no seio da disciplina das Relações Internacionais, iniciaram as reflexões sobre o papel das coalizões de interesses entre indivíduos pertencentes a países diferentes (com percepções e necessidades comuns). Nos anos 1970, Keohane e Nye (1972) definiram as relações transnacionais como o conjunto de contatos, coalizões e interações através das fronteiras nacionais que não são controladas pelos ministérios responsáveis pela política exterior nos respectivos países; privilegiaram atores de natureza bastante variada, incluindo empresas multinacionais, movimentos revolucionários, a Igreja Católica, sindicatos, redes de cientistas, transportes aéreos, entre outros.

A ruptura nos estudos sobre a transnacionalização de movimentos e organizações se dá com a aparição da obra de Rosenau em 1990: haveria

um mundo multicentrado autônomo e em competição com o mundo estado-cêntrico, no qual ocorrem inúmeras transformações de caráter micro-sociológico fundamentais para entender os transnacionalismos (enfraquecimento das lealdades nacionais, retomada de identidades no nível infranacional, fragmentação comunitária, desenvolvimento de diplomacias privadas). Os indivíduos contemporâneos são, para Rosenau (1990), melhor informados e capacitados para pensar e agir sobre a política mundial (*skillfull individuals*); eles têm uma base de lealdade territorializada (são cidadãos de um Estado), mas desenvolvem múltiplas formas de subordinação social des-reterritorializadas (ecologistas, humanitárias, feministas, redes de direitos humanos, etc.). Aqui, caberia um paralelo com o pensamento de Elias (1991): para o sociólogo alemão, a integração eventual de indivíduos a formas de organização social que ultrapassam as fronteiras nacionais não deriva de convicções ou da boa vontade individuais, mas traduzem uma configuração de cadeias de interdependência entre eles.

A literatura especializada tende a consagrar as redes como forma de organização por excelência dos transnacionalismos (Castells, 1998; Colonomos, 1995). Já em 1972, Burton (1972) propôs o modelo da teia de aranha (*cobweb model*) a fim de ilustrar as interações planetárias. O que nos anos 1970 parecia novidade será descrito por Castells (1998) como a nova morfologia social: as redes seriam para ele a nova morfologia das sociedades contemporâneas e a difusão das lógicas reticulares determina amplamente os processos de produção, experiência, poder e cultura. A rede corresponderia a um conjunto de nós interconectados e interligados, seguindo objetivos comuns, fortalecendo-se mutuamente (reciprocidade, valor do elo), podendo multiplicar-se em novas unidades. São exemplos clássicos os mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares na rede de fluxos financeiros globais; também ilustram essa categoria de análise os campos de coca e papoula, os laboratórios clandestinos, os postos de armazenamento, de venda e comércio da rede de narcotráfico. Há um aspecto importante a notar: qual seria o centro de poder da rede? Para Castells (1998), as redes são flexíveis e regidas por mecanismos de auto-regulação, mas isso não significa que não haja nelas hierarquias. São fundamentos e paradigmas das redes a intencionalidade

(declaração de intenções); valores e objetivos compartilhados (objetivos e valores comuns que interconectam ações e projetos); colaboração (troca entre integrantes); multiliderança e horizontalidade (autoridade com origem em muitas fontes); conectividade (costura dinâmica de muitos pontos); realimentação e informação (circulação não linear); descentralização (capilarização dos centros, autonomização dos nós); e dinamismo (flexibilidade, estrutura plástica, adaptabilidade).

No caso das redes transnacionais, são construídos espaços políticos ampliados que transcendem as fronteiras do Estado-nação (Colonomos, 1995). As redes transnacionais seriam formas de organização social de baixa institucionalidade associando indivíduos e grupos em um raio de intercâmbios e obrigações recíprocas cujas dinâmicas visam a desenvolver e consolidar ações coletivas nas esferas sociais, políticas e econômicas em escala transnacional. Às trocas e conexões – duas palavras-chave da organização reticulares – devem ser acrescentados, no caso das redes transnacionais, os seguintes aspectos: a-territorialidade e trans-escala (outro território), abertura (sem fronteira), multifuncionalidade, flexibilidade (conversão de um espaço a outro recursos, valores e logística) e adaptabilidade (por exemplo, redes de solidariedade religiosa que também prestam serviços de assistência social e dão suporte a projetos políticos), relações de poder (os nós da rede não são desprovidos de interesse e paixão) (Colonomos, 1995).

Nesta abordagem, a escala transnacional corresponde, assim, a um *continuum* territorial do local ao global que redefine a identidade, a estratégia e os recursos das organizações-em-rede. Da mesma forma que o capital transnacionalizado induz mudanças sistêmicas no regime de acumulação (que, gradativamente, passa de nacional e internacional a um regime global de acumulação), as redes, organizações, movimentos e agentes da sociedade civil tendem a organizar-se e constituir-se transnacionalmente. Ainda que haja diferenças quanto à ordem desejada, à qualidade da participação democrática em ações coletivas e aos processos decisórios, as organizações da sociedade civil que atuam na contestação ao sistema-mundo econômico e político vigente definem um consenso mínimo em suas plataformas de ação. Este consenso dá-se a partir da necessidade de articular os interesses e objetivos de tantas organizações com perfis

heterogêneos no plano mundial (Milani e Laniado, 2006). A clássica noção de laços fracos de Granovetter (1973) muito corrobora a compreensão do papel das redes transnacionais na ordem política contemporânea, uma vez que o comportamento dos indivíduos e dos grupos não pode ser pensado exclusivamente em função dos “laços fortes” (nação-pátria, instituições) que tendem a criar zonas de circulação fechada, mas sim em termos de “laços fracos” que permitem a construção de pontes e passagens entre diferentes espaços de relações sociais (meio ambiente, direitos humanos, solidariedade internacional, contestação antiglobalização).[9]

Da natureza dessas redes transnacionais decorrem grandes dificuldades que têm as autoridades governamentais e os regimes internacionais de controlá-las, cooperar com elas ou de combater seus efeitos (por exemplo, no caso de redes criminosas de tráfico de armamentos, drogas, seres humanos). Redes de movimentos sociais transnacionais podem ameaçar a segurança dos Estados nacionais (islamismo fundamentalista, por exemplo), constituindo-se em fontes novas de conflitos inter-estatais; interagem com estruturas domésticas (instituições, relações Estado-sociedade, cultura política), têm acesso ao espaço público de debates e, em alguns casos, impacto político na agenda de organizações intergovernamentais (Risse-Kappen, 1995; Devin, 2004). A globalização e os transnacionalismos colocam em xeque, além da soberania e da autoridade do Estado, a própria noção de território nacional: ele é contestado por identidades infranacionais, processos de integração regional, mas também pelo direito comunitário (Badie, 1995). É bem verdade que ainda existem conflitos territoriais clássicos.[10] Afinal de contas, o território é um dos componentes essenciais da realidade material do Estado nacional e de sua soberania delimitada pelas fronteiras. É no território que o Estado exerce sua jurisdição, e é por meio dele que as comunidades políticas da modernidade se diferenciam. No entanto, o que os movimentos sociais transnacionais e as organizações em rede revelam de modo muito particular é a necessidade de re-contextualizar a política contemporânea na qual o nítido recorte moderno entre política doméstica e política exterior, alta e baixa política (*high politics* e *low politics*), *hard power* e *soft power*, entre outras dicotomias clássicas no estudo das relações internacionais, tende a relativizar-se e ser desconstruído (Milani e Laniado, 2006).

Notas

1 Este artigo resume alguns argumentos publicados em dois artigos anteriores: Milani e Keraghel (2007) e Milani e Laniado (2006).

2 As edições anteriores do FSM foram as seguintes: em Porto Alegre (2001, 2002, 2003 e 2005), em Mumbai (2004) e a edição dos foros descentralizados e concomitantes em Caracas, Bamako e Karachi (2006).

3 As informações acerca de Nairóbi aqui apresentadas baseiam-se em entrevistas realizadas em fevereiro e julho de 2007 com Germán Solinís (UNESCO, França) e Henryane de Chaponay (CREDAL, França), bem como na análise de documentos disponíveis na Internet e publicados pelos organizadores do evento (entre outros, o documento "*Bref Compte Rendu de la Réunion du Conseil International du FSM* – Nairobi, 26 et 27 janvier 2007".

4 O Manifesto de Porto Alegre, intitulado *Twelve Proposals for Another Better World* (incluindo a redução da dívida externa, a taxação de fluxos financeiros de curto prazo, o fim dos paraísos fiscais, uma profunda reforma da ONU, etc.), foi assinado por 19 intelectuais de renome internacional (*inter alia*, José Saramago, Adolfo Pérez Esquivel, Ignacio Ramonet, Emir Sader, Boaventra de Sousa Santos, Aminata Traoré – a única mulher, Eduardo Galeano, Ricardo Petrella, Tariq Ali, Walden Bello e Immanuel Wallerstein). Deste manifesto resultou um conflito aberto com o Conselho Internacional do Fórum, porquanto, segundo a Carta de Princípios, não é possível fazer propostas em nome do FSM (6º princípio, que afirma o caráter não deliberativo do Fórum) O Manifesto não fora discutido com o Conselho Internacional antes de seu lançamento, que repercutiu na mídia internacional e independente.

5 A lista de indivíduos inclui, *inter alia*, Maude Barlow do *Council of Canadians*, Vandana Shiva do *Research Foundation for Science, Technology and Ecology*, Walden Bello do *Focus on the Global South* e Martin Khor do *Third World Network*.

6 Por exemplo, no âmbito do Artigo 11 do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA).

7 A noção de sistema-mundo é aqui tratada enquanto construto social, diretamente compatível com a perspectiva analítica relacional e que privilegia o "conhecimento" como construção da realidade social.

8 As relações transnacionais são aqui definidas, seguindo Risse-Kappen (1995), como interações de caráter regular e contínuo através das fronteiras nacionais quando pelo menos um dos atores envolvidos é um agente não-estatal ou cuja ação não se dá em nome de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental.

9 Mark Granovetter havia estabelecido quatro critérios para medir a intensidade dos laços dentro de uma rede de relações sociais: a duração da relação, a intensidade emocional, a intimidade e a reciprocidade (Granovetter, 1973). Um quinto critério foi adicionado por Degenne e Forsé (1994): a pluralidade dos conteúdos do intercâmbio.

10 A crise entre a Espanha e o Marrocos, em 2002, acerca da ilha de Perejil (situada mo estreito de Gibraltar a aproximadamente 200 metros da costa marroquina e uns 8 km da cidade espanhola de Ceuta) ilustra bem a permanência de conflitos territoriais de

tipo tradicional. Tropas do Marrocos chegaram à ilhota em 2002 e foram posteriormente retiradas pelos espanhóis. Não existe nenhum acordo bilateral ou multilateral acerca de que Estado exerce a soberania sobre essa ilha.

Referências bibliográficas

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (eds.) (1998), *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder, Westview Press.

BADIE, Bertrand. (1995), *La Fin des Territoires – Essai sur le Désordre International et sur l'Utilité Sociale du Respect*. Paris, Fayard.

BARTELSON, Jens (2000), "Three Concepts of Globalization". *International Sociology* [Journal of the International Sociological Association], vol. 15, nº 2.

BECK, Ulrich. (2003). *Pouvoir et Contre-pouvoir à l'Ère de la Mondialisation*. Paris, Flammarion.

BURTON, John (1972), *World Society*. Cambridge, Cambridge University Press.

CASTELLS, Manuel (1998), *La Société en Réseaux*. Paris, Fayard.

COBURN, Elaine (2003), "La Bataille de Seattle. In Michel Wieviorka", *in Un Autre Monde… Contestations, Dérives et Surprises de l´Antimondialisation*. Paris, Balland.

COLONOMOS, Ariel (1995), *Sociologie des Réseaux Transnationaux*. Paris, L'Harmattan.

COMELIAU, Christian (2000), "Le Postulat de la Croissance Indéfinie". *Revue internationale des sciences sociales*, nº 166, dezembro, pp. 519-528.

DELLA PORTA, Donatella e TARROW, Sidney (2005), "Transnational Processes and Social Activism: An Introduction", *in* Donatella Della Porta and Sidney Tarrow (eds.). *Transnational Protest and Global Activism*. New York/Toronto/ Oxford, Rowman and Littlefield Publishers.

DEVIN, Guillaume (org.) (2004), *Les Solidarités Transnationales*. Paris, L´Harmattan.

DINIZ, Eli (2000). *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.

DOLLFUS, Olivier (1997), *La Mondialisation.* Paris, Presses de Sciences-Po.

DUFOUR, Pascale (2005), "Globalisation as a New Political Space: The End of the Quebec-Quebec Debate?", *in* D. Salée, L. Harvey e M. Murphy (eds.). *The State of the Federation. Quebec and Canada in the New Century: New Dynamics, New Opportunities*. Montreal, McGill-Queen's University Press.

DUPAS Gilberto (2001), *Ética e Poder na Sociedade da Informação*. São Paulo, UNESP.

ELIAS, Norbert (1991), *La Société des Individus*. Paris, Fayard.

FIORI, José Luís (org.) (2005), *O Poder Americano*. Petrópolis, Editora Vozes.

FISHER, William e PONNIAH, Thomas (2003). *Un Autre Monde est Possible*. Paris, Parangon.

FLYVBJERG, Bent (2001), *Making Social Science Matter, Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge, Cambridge University Press.

GOSOVIC, Branislav (2000), "L'Hégémonie Intellectuelle Mondiale et le Développement". *Revue Internationale des Sciences Sociales*, nº 166, pp. 507-518.

FOUGIER, Eddy (2002). "Le Mouvement de Contestation de la Mondialisation". *Annuaire Français des Relations Internationales,* vol. 3.

GRANOVETTER, Mark (1973). "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology*, vol. 78, nº 6, maio, pp. 1360-1380.

HAESBAERT, Rogério (2006). *O Mito da Desterritorialização – do Fim dos Territórios à multiterritorialidade***.** Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Boston, Harvard University Press.

HOLLOWAY, John (2003). *Mudar o Mundo sem Tomar o Poder*. São Paulo, Viramundo.

KERAGHEL, Chloé and SEN, Jai (2004). "Explorations in Open Space, The World Social Forum and Cultures of Politics". *International Social Science Journal* 182, pp. 483-493.

KHAGRAM, Sanjeev; RIKER James; SIKKINK Kathryn (2002). "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics". In S. Khagram, J. Riker and K. Sikkink (eds.), *Restructuring World Poltics, Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

KINGSNORTH, Paul (2006). *Um Não, Muitos Sins – Uma viagem Aos centros da Antiglobalização*. Rio de Janeiro, Editora Record.

LE BOT, Yvon (2003), "Le Zapatisme, Première Insurrection contre la Mondialisation Néolibérale. In Michel Wieviorka (ed.)", *Un Autre Monde… Contestations, Dérives et Surprises de l'Antimondialisation*. Paris, Balland.

LINKLATER, Andrew (1996). "The Achievements of Critical Theory". In: Steve Smith, Ken Booth e Marysia Zalewski (orgs.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 279-300.

MACLEAN, John (1999), "Towards a Political Economy of Agency in Contemporary International Relations", *in* M. Shaw, *Politics and Globalisation: Knowledge, Ethics and Agency*, London, Routledge.

MILANI, Carlos R. S. e KERAGHEL, Chloé (2007), "The International Agenda for Sustainable Development: International Contestatory Movements" *in* Sophie Thoyer; Benoit Martimort (orgs.), *Participation for Sustainability in Trade*. Londres, Ashgate Publishers, pp. 93-109.

MILANI, Carlos R. S. e LANIADO, Ruthy Nadia, (2006). *Transnational Social Movements and the Globalisation Agenda: a Methodological Approach Based on the Analysis of the World Social Fórum*. Centro Edelstein de Estudos Sociais e Associação Brasileira de Ciência Política.

MOGHADAM, Valentine M. (2000). "Transnational Feminist Newworks – Collective Action in an Era of Globalization". *International Sociology*, nº 15, vol.1, pp. 57-85.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar, (2005). *Teoria das Relações Internacionais, Correntes e Debates*. Rio de Janeiro, Elsevier/Campus.

NOVAES, Adauto (2003), "Invenção e Crise do Estado-Nação" *in* A. Novaes (ed.). *A Crise do Estado-Nação*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

ORTIZ, Renato (1994). *Mundialização e Cultura*. São Paulo, Brasiliense.

OSTERWEIL, Michal (2004). "A Cultural-political Approach to Reinventing the Political". *International Social Science Journal,* 182, pp. 495-506.

PLEYERS, Geoffrey (2004). "The Social Forums as an Ideal Model of Convergence". *International Social Science Journal,* nº 182, pp. 507-518.

RISSE-KAPPEN, Thomas (org.) (1995). *Bringing Transnational Relations Back in Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.

RIST, Gilbert (1996). *Le Développement, Histoire d´une Croyance Occidentale*. Paris, Presses de Sciences-Po.

ROJO, Raúl; MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos (2004). "Expressions of Political Contestation and Mechanisms of Democratic Control". *International Social Science Journal,* nº 182, pp. 615-628.

ROSENAU, James (1990). *Turbulence in World Politics*. Princeton, Princeton University Press.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de; SCARLATO, Francisco C.; ARROYO, Monica (eds.) (1994). *Fim de Século e Globalização*. São Paulo, HUCITEC-ANPUR.

SOUSA SANTOS, Boaventura de (2005). *Fórum Social Mundial*: Manual de Uso. São Paulo, Cortez Editora.

TARROW, Sidney (1998). *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics*. New York, Cambridge University Press.

THERBORN, Göran (2000). "Globalisations, Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance". *International Sociology,* nº 15, vol. 2, pp. 151-179.

VILLA, Rafael A. Duarte (1999). "Formas de Influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea". *Revista de Sociologia e Política*, nº 12, pp. 21-33.

WAINWRIGHT, Hilary (2004), "The Forum as Jazz", *in* J. Sen *et alii* (eds.). *World Social Forum: Challenging Empires*. New Delhi, The Viveka Foundation.

WALLERSTEIN, Immanuel (2004), "The Dilemmas of Open Space: the Future of the WSF". *International Social Science Journal*, nº 182, pp. 629-637.

WENDT, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

Resumo

Os processos de globalização não se limitam à competição por oportunidades de mercado e por taxas elevadas de crescimento econômico, nem podem ser resumidos ao aumento exponencial dos investimentos. A globalização é, igualmente e sobretudo, uma disputa política em torno de valores coletivos e preferências individuais. Neste artigo, o autor analisa o anti/alterglobalismo e a última edição do Fórum Social Mundial em Nairóbi (2007) partindo do seguinte pressuposto: os movimentos sociais transnacionais e as redes de ativismo político são atores significativos da política mundial contemporânea, pois constituem a expressão de um novo sujeito social, mais complexo, liberto de soberania e organizado em redes transnacionais *des-re*territorializadas.

Palavras-chave: política mundial contemporânea. contestação política, redes transnacionais, movimento anti/alterglobalização, Fórum Social Mundial.

Abstract

The anti/alterglobalist movement and the World Social Forum (Nairobi, 2007): transnational networks of political activism

Globalization processes are not limited to a competition for market opportunities and better economic growth rates; neither do they only refer to the liberalization of international trade or the deregulation of global financial markets. Globalization is here defined as a political order that displays a field of new conflicts based on economic, cultural and social relationships wherein transnational social movements reaffirm a new politics located beyond conventional institutions. In this article, the author analyses the anti/alterglobalist movement and the last edition of the World Social Forum held in Nairobi (2007) based on the following assumption: transnational social movements and networks of political activists are key players in contemporary world politics, since they are the expression of a new social subject, sovereignty-free and organized through transnational *de-re*territorialized networks.

Keywords: contemporary world politics, political contention, transnational networks, anti/alterglobalization movements, World Social Forum.

GOVERNANCE IN AFRICAN OIL-PRODUCING COUNTRIES: STATE, MULTINATIONAL COMPANIES AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS

Philippe Copinschi

Introduction

For the past fifteen years the oil scene has been going through a series of profound changes. The pressure, which non-governmental organizations (NGOs) exert on multinational oil companies, has made many of these companies rethink and revise their course of action. One of the most visible consequence of this pressure has been the appropriation by oil actors of the ethical discourse of NGOs (on issues such as environment, human rights, transparency and good governance). Since the 1990s the notion of corporate social responsibility has become so widespread that no international oil company can afford not to abide by it, at least at the discourse level. The adoption of an ethical discourse by the main players of the international oil scene, however, is not without consequences on their behavior, and, as a result, on the relationship between international oil companies and governments of oil-producing countries, and on the governance in those countries.

After a brief presentation of the context in which the oil industry has become target of civil society organizations in Nigeria, this paper will examine the case of the Chad-Cameroon pipeline project. We intend to show how, as a reaction to the ongoing critical stance of NGOs, ethicaldiscourse has gradually come to impose itself as the norm, both for the oil industry and within the international financial institutions such as the World Bank . Indeed, the mobilization of NGOs against the Chad-Cameroon project at the end of the 1990s urged the international community to invent new ways of acting. As a result the World Bank imposed direct financial control on Chad, thus implicitly overlooking

the principle of sovereignty. The principle of sovereignty has in a way become subordinated to the principle of responsibility and accountability, which operates as a structural component of the relation between states, the international community and transnational private financial actors (Barnet and Finnemore, 2004). The new ethical norms, initiated by NGOs and propagated by the companies, are imposed on governments and influence their capacity to act independently (Warpner and Ruiz, 2000).

1. Oil in Sub-Saharan Africa: general overview

Half a dozen of significant oil producers are located in Sub-Saharan African: Nigeria, Angola, Sudan, Equatorial Guinea, Gabon, Congo-Brazzaville, Chad, as well as Mauritania and Cameroon. Some of these countries (Nigeria, Angola, Gabon, Congo, and Cameroon) have been producing oil for decades – with dismal development outcomes. Others (Equatorial Guinea, Sudan, Chad, and more recently Mauritania) have only recently begun producing and exporting oil. Several other countries (e.g., São Tomé and Principe) may soon be joining the list as almost all the governments across the continent (including Morocco, Mozambique, Sierra Leone, Senegal, Niger, or Uganda) have granted exploration licenses.

While some countries like Cameroon, Gabon and Congo-Brazzaville are gradually nearing the end of their oil era (their reserves are rapidly declining and no new discovery has been made recently), others are greatly increasing their production.[1] In the next few years, for example, Nigeria plans to increase its output to more than 3 million barrels per day (bpd). Angola, the second largest producer of the region, plans to boost its production from 1.5 to 2 millions bpd. Over the last 20 years, Angola increased proven reserves by 500 percent, one of the highest rates in the world during that period. Angola's deepwater discoveries have been called “the oil jackpot of the 21st century.”

Gulf of Guinea: Oil Production and Reserves

	Oil Production – 2006		Oil Reserves – at end 2006	
	Thousand barrels daily	Share of world total	(Million barrels)	Share of world total
Nigeria	2.460	3.0%	36.000	3.0%
Angola	1.400	1.8%	9.000	0.7%
Sudan	400	0.5%	6.400	0.5%
Equatorial Guinea	360	0.5%	1.300	0.2%
Congo-Brazzaville	260	0.3%	1.900	0.2%
Gabon	230	0.3%	2.100	0.2%
Chad	150	0.2%	900	0.1%
Cameroon	63	0.1%	400	<0.1%

Source: BP Statistical Review of World Energy June 2007.

At a global scale, Africa's oil doesn't account for much: the current production of the continent represents only 6% of global oil production, and reserves account only for less than 5% of the world's total. Africa, tough, is important because it is a region open to foreign investors, the Gulf of Guinea is generally viewed by the oil industry as one of the world's "hotspots", for oil production and exploration. For that reason, that region has become the leading deepwater offshore oil production centre. All the major international oil companies are rushing into this new oil eldorado. Over $50 billion will be spent on African oil fields by the end of the decade, making it the largest investment in African history.

2. The oil curse in Africa

While African oil producers have disparate colonial legacies and different sizes and populations, they share an extreme dependence on petroleum and present the same pattern of "misdevelopment". This section will focus on the relationship between oil and poverty and, more specifically, on oil revenue management and its potential to contribute to poverty reduction and sustainable development.

The current African oil boom can be seen as a moment of great opportunity for countries beset by wide-scale poverty. Especially as it

occurs at a time when foreign aid to Africa from industrialized countries is falling and being replaced by an emphasis on trade as a means for African countries to escape poverty. The promise that oil will boost the standard of living of Africans echoes repeatedly throughout the Gulf of Guinea, raising popular expectations to sometimes-soaring heights. Many think that oil will provide a revenue stream to break the cycle of poverty that plagues the continent. They believe that oil will bring jobs, food, schools, healthcare, agricultural support and housing.

Unfortunately, the past experience of oil-producing countries over the past several decades tells us a radically different story. The dramatic development failures that have characterized most oil-producing countries indicate that petrodollars have not helped developing countries reduce poverty; in many cases, they have actually exacerbated it (Karl, 1997). Like many oil exporters in other regions, long-time African oil producers such as Nigeria, Angola, Congo-Brazzaville, Cameroon and Gabon, have been largely unable to convert their oil wealth into broad-based poverty reduction. Nor have these countries been able to diversify their economies or prepare for a post-oil future. To the contrary, petroleum has become a magnet for conflict and, in some cases, civil war.

African oil-producing countries exhibit all classic oil related patterns. With the emergence of the oil sector in the 1970s, the so-called "Dutch Disease" set in. Initially, oil development seemed to work – at least for some time. Especially at the beginning, oil exploitation can provide positive outcomes as per capita income may rapidly increase. These positive outcomes, however, are undermined by greater and greater rent-seeking (Gary, 2003).

Because profit margins are so huge, the rent generated by petroleum generally outrivals all other revenue sources. Even healthy pre-existing economic activities can be quickly disrupted and replaced by the growing reliance on petrodollars. It is easier to import food or consumer goods than to produce it if a government has the cash, and it is far simpler to buy technological know-how than to develop it. Thus, the fiscal advantage of petroleum can actually serve as a handicap, hindering the development of other productive activities. When oil windfalls push up the real exchange rate of a country's currency, it tends to render most other exports non-

competitive. The decline of the agriculture and manufacturing sectors of oil countries not only makes them more dependent on oil, thereby exacerbating other problems of dependency, but it can also lead to a permanent loss of competitiveness. Meanwhile, the oil sector cannot make up the shortfall: because oil is an enclave and a highly capital-intensive activity, it provides little employment and relatively few linkages with the rest of the economy.

Nigeria, sub-Saharan Africa's largest oil producer, is a classic illustration of the oil dependency in Africa's oil-producing countries. The country abounds in proven reserves (approximately 36 billion barrels) and is currently the Organization of the Petroleum Exporting Countries' (OPEC) 6th producer behind Saudi Arabia, Venezuela, Iran, the United Arab Emirates, and Kuwait. Nigeria has earned more than $350 billion over the past 40 years. But these oil riches have done little to change the situation of the poor. More than 70 percent live on less than a dollar a day, 50 percent lack sanitation and clean water, and infant mortality is among the highest in the world. In Angola as well, despite the country's exceptional revenues generated by the oil industry, more than 70 percent of the population lives on less than $1 per day, half of the population does not have access to clean water, infant mortality is unusually high and life expectancy is around the relatively low sub-Saharan average.

As oil becomes the dominant economic activity of a country and the leading export activity, governments become dependent on oil money. For those governments, oil is the main source of revenue and foreign exchange and, as a consequence, the economic basis of their power. Oil-led development has a strong tendency to concentrate both production and revenue patterns, and this occurs in countries where economic and political power often is already very concentrated (Matsugana, 2000). Only those who control political power can grant the opportunity to make money from oil, and only those who receive this opportunity can provide the revenues to keep regimes in power. This does not occur to the same extent in more diffuse wealth-generating activities based on, say, fertile soil or fisheries, where the barriers to entry are far lower, the actors more numerous, and the benefits more dispersed.

This dependence on oil revenues negatively affects the capability of states and their ability to govern (Leite, 1999). There is a vicious circle in which the more governments spend, the more they need oil revenues. As a consequence, oil dependence today is overwhelming: in Nigeria, petrodollars account for more than 85 percent of federal government revenue, more than 95 percent of export earnings and approximately 40 percent of GDP. Like Nigeria, Angola's oil dependence is legendary. (The main difference from Nigeria is that more than 97 percent of Angola's oil is drilled offshore, so there is little interaction between companies and local communities.) This situation somehow repeats itself in many other oil-producing countries around the world, including Venezuela, Kazakhstan, Russia, Iran, etc. Only a handful of relatively small countries (such as Dubai, Norway, etc.) have been able to broaden its productive base and not fall into the pitfall of the resource curse.

The problem is that high vulnerability to oil revenues makes it difficult to plan or project government spending levels. In almost every oil-producing country, various development schemes over the past decades have been launched and then abandoned because of declines in oil revenues due to a sudden drop of the oil price. The volatility of oil prices – the rapid fluctuation from $10 to $80 per barrel and back – makes planning extremely difficult and undercuts efforts to turn oil wealth into other more permanent forms of sustainable development. Furthermore, volatility has been shown by scholars to be bad for investment, income distribution, educational attainment and poverty alleviation. Everywhere, the result has been painful. In Nigeria for example, the percentage of people living in poverty increased from 28 percent in 1980 to 70 percent today.

3. Unrest in Nigeria

The deterioration of the socio-economic situation has been accompanied by political decay, a rise in oil-related human rights violations and violence, most notably in Nigeria, in the Niger Delta where most oil is produced. There is a cycle of activism, militancy and repression linked to oil, as spills and other environmental problems result in the loss of livelihoods for many residents. In 1995, the international outcry

at the hanging of Ken Saro-Wiwa and other Ogoni activists protesting the despoiling of their Niger Delta lands and other events have had bottom line impacts on the industry.

Given the environmental degradation caused by oil exploitation and neglect by the local authorities, which are generally corrupt, the local population tends to turn straight to the oil companies to obtain the profits from what they consider to be "their" oil. Since government institutions are practically non-existent on the ground (or at least are nowhere to be seen) companies are the only representatives of public authorities that are accessible to the local populations. For although companies pay considerable sums to the state in the form of royalties and income taxes, most of the population of the Niger Delta feels completely excluded from the benefits of oil activities. Regularly and in a more and more violent way, young members of these forgotten people demonstrate their hostility to the oil companies. Pressure is applied in various ways, ranging from sabotage of pipelines, kidnapping employees and occupation of installations, including shallow water platforms. The oil companies find themselves caught in a vicious cycle, where their activities and the revenues they generate distort the political life, increase the tendencies toward the formation of a rent economy and the collapse of political institutions, and exacerbate the popular frustrations of which they are the first victims, while at the same time being seen as guilty by sections of public opinions in Western countries.

Oil companies have become a target for communities that see little benefit from money paid to federal, state and local governments. They complain of serious environmental damage and human rights violations and hold multinational oil companies partly responsible. Thus, security has become a major concern. In addition, organized criminal gangs have engaged in "bunkering," or oil theft, loading oil barrels on cargo ships and reportedly costing oil companies at least 20 percent of their production. The situation become so difficult that oil companies have begun to change their strategies.

The dramatic development failures that have characterized most oil dependent countries has ultimately impacted the activities of the oil companies. These are now under pressure and are increasingly worried about "reputational risk". Communities in the producing areas demand

greater benefits and less harm to their environment. At the international level, lobbying and consumer campaigns have targeted particular companies for activities ranging from oil spills to alleged involvement in human rights abuses. The fear of consumer boycotts, threats of litigation, and negative publicity from lawsuits are also worrisome for international oil companies, some of whom have faced difficult public pressure around the globe, such as Shell in Nigeria.

Since the mid-1990s, the Niger Delta region has frequently suffered from violence that opposes local communities and ethnic groups demanding a better access to positions of power and, more specifically, a redefining of the distribution of oil rent in their favor. Confronted with this double threat (local instability and accusation at the international level), companies are adopting various strategies to change this image, through programs which are intended to enable the local populations to benefit directly from the presence and activity of the oil companies. These efforts, not surprisingly, are well publicized by the oil companies. They insist on the fact that the companies' investments are not just in developing oil resources and generating revenues for the governments but are also used to pay scholarships to students, to build roads, schools, clinics and housing; to provide job training; to fund small businesses, or even to support the fight against AIDS. Every year, a company like Shell spends more than $50 million on community development projects in the Niger Delta. However ,where there is little media attention and activities are mostly offshore, (e.g., Congo-Brazzaville or Equatorial Guinea), there is also less philanthropy. These programs, tough, have become an element that cannot be ignored in the strategy of the companies to seek legitimacy from the local populations as well as international observers (NGOs for example).

Sometimes, oil company-funded social development projects are well designed, useful and address an expressed need of the community. Other times, oil company projects can sometimes amount to no more than cash payout to a local leader to win silence or to quell agitated youth activists. Over the long run, however, these actions can actually exacerbate community tensions or other cleavages. In the Niger Delta region, much of the infrastructure built by the oil companies is usually not operational since there is no public finance to take charge of the running costs (teacher's

salaries, health equipment, maintenance of roads, etc.). Without any lasting impact on local development, because of lack of partnership with the public authorities (often non-existent), these programs seem essentially intended as a response to the critics and to pressure from the local populations and international NGOs. Companies are not well suited to be development agencies. They are private oil companies: their aim is to do business, not development. While some of the companies' efforts may produce laudable outcomes, corporate philanthropy cannot be an answer to the failure of local and national governments to respond to the needs of their people. Development is not the core business of an oil company: they might be willing to pay and to finance projects, but it cannot be their responsibility to run schools and hospitals. In fact, the companies find themselves not only obliged to make hundreds of ineffective appointments, but above all, to take the place of the State in order to assure the minimum of public services. Thus they are locked in a vicious cycle where, by taking on the role of the state in order to buy short-term social peace, they perpetuate a situation (the weakening of the State) which is the source of the problems they are facing.

The risk that oil companies face in their activities in Nigeria result from the problems of governance peculiar to the rent economies which are characteristic of oil-producing countries (Mitchel, 2002). The oil companies, however, being private economic actors, are not in a position to respond to these systemic problems. Particularly in Nigeria, corruption is a problem of systemic order linked to the development of rent economies and the concomitant collapse of the institutional structures of the state. Since they act from an industrial and financial, not political, perspective, the companies are overcome by inertia in their relations with governments, whose legitimacy they cannot call into question, even in the name of ethical principles. Lacking an appropriate international legal framework and in the absence of an international organization able to impose it, they perpetuate a system which they know is deadlocked and whose consequences will seriously jeopardize the development of the region. Cleary, there is a need for institutions, i.e., for a public authority able to design and implement a development strategy. This is the idea behind the Chad-Cameroon oil project: its aim is to build those institutions through an oil project.

4. The Chad-Cameroon Project

The Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project is the most significant, and most closely watched, experiment designed to change the pattern of the “oil curse” and promote poverty reduction through targeted use of oil revenues.

Widely touted as a “model” for other oil-exporting countries, this $3.7 billion project involves ExxonMobil, Chevron, Petronas (the Malaysian state oil company), the World Bank, the governments of Chad and Cameroon, and other actors. The project is due to carry oil from the Doba fields in southern Chad through a 1,000 km underground pipeline, with a capacity of 250,000 bpd, to the Cameroon coast. The project plans to produce about 1 billion barrels of oil from the Doba fields over a period of 25 years, from 2003 onwards. The World Bank estimates that Chad will gain over $2.5 billion in revenues over the life of the project while Cameroon will gain over $500 million in transit fees (based on an oil price of $15 barrel). These revenues will more than double Chad’s previous budget expenditures. These figures sound high, although they represent only a small portion of the profits from the project. Nevertheless, petrodollars will profoundly transform Chad, one of the poorest countries on earth. But like in other countries in the past, oil revenues will flow into a country with weak institutions.

Oil was discovered in landlocked Chad in the 1970s, but decades of political instability and the country’s limited infrastructure hampered progress in developing the industry. In the 1990s, when the news of a proposed Chad-Cameroon pipeline spread, local and international civil society organizations, especially environmental, human rights and faith-based groups, raised strong concerns that the benefits of the project would not reach the poor in this context of endemic corruption and political repression. Local and international groups launched an advocacy campaign against the project, citing Chad’s history of corrupt governance and political repression. Civil society groups also believed that plans to address the impact on the environment, compensation for relocated peoples, and the problem of revenue management were inadequate. Some were against the project under any conditions, while others argued that political and state capacity reforms needed to take place well before any oil should flow.

Concerned by Chad's political instability and by the growing civil society's pressure, the multinational oil companies actively sought World Bank involvement in the project. For the oil companies, the World Bank participation was attractive because it could provide a "political cover" as well as a source of financing for the governments of Chad and Cameroon to participate in the oil consortium developing the project.

This successful campaign led the World Bank to negotiate as part of the loan agreement a legal framework for the management and use of oil revenues from Chad's oilfields. Because its own reputation was at stake, the World Bank required the government of Chad and the oil companies to make significant changes in the project. An elaborate individual and community compensation plan was implemented to compensate those affected by pipeline and oil field construction. The compensation rates were adjusted to a more realistic level after lobbying by local civil society groups in Cameroon and Chad. The oil consortium agreed to devote significant resources towards complying with social and environmental safeguards. The pipeline was re-routed from its initial path to avoid some of the most environmentally sensitive areas and to protect indigenous communities. More generally, the pipeline was built according to western industrial and environmental standards rather than the local ones.

Moreover, the World Bank, as a requirement for its participation, obliged the government of Chad to pass a new revenue management law. The new law was passed in 1999 and stipulates a division of direct oil revenues according to a specific formula: 80 percent of direct oil revenues must be devoted to expenditures in five priority sectors (education, health, rural development, infrastructure, and water and environmental resources), 10 percent to be transferred into an offshore account to be used for poverty reduction programs in a post-oil future (i.e. a "Fund for Future Generations"), 5 percent to be allocated as a supplement to the Doba oil-producing region, etc. The Law also establishes a Revenue Oversight Committee (*Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières*), an independent government-civil society committee whose task is to "verify", "authorize" and "oversee" expenditure of oil revenues.

As good as the revenue management law sounds on paper, critical weaknesses in the law certainly remain. Taken together, these weaknesses

mean that much of the state revenues raised from the oil sector will be outside the control of the law and the oversight mechanisms established to monitor them. This potentially gives wide latitude for rent-seeking on the part of both the government and the private sector. Fiscal control is only exercised over special accounts that correspond to direct revenues generated by royalties and dividends. Other indirect revenues, such as taxes and custom duties generated by the oil project, are not covered. These levies may represent as much as 45 percent over the life of the project (Gary, 2004).

The Chad-Cameroon Pipeline Project is nevertheless the biggest international effort to date to focus an oil development project on a poverty reduction outcome. Multinationals, NGOs, International Financial Institutions, and governments are working to increase the benefits and minimize the harm of this oil project to local populations. International and local civil society groups are closely monitoring the project. In Chad, the explicit goal is to build government capacity to manage massive new oil wealth in a transparent and fair manner. To date, results have been mixed. The government demonstrated its lack of commitment to the provisions of the revenue management law in 2005 when, citing Chad's growing security crisis, it amended the law to suppress the Future Generations Fund, increase the allocation to recurrent government expenditures and expand the definition of priority sectors to include security. The World Bank considered these amendments in breach of the 2000 loan agreement, and the bank suspended payments until a fresh agreement was reached in 2006.[2]

The experience of the Chad-Cameroon project to date shows that timing, sequencing, and governance are key. State capacity and good governance are necessary to provide sustainable development; but they are not pipelines, and they cannot be built in the same time frame. Yet the Chad revenue management plan is being widely considered by civil society groups as an example for other oil-exporters. Certainly, the World Bank effort on the Chad-Cameroon project is an innovative experiment, in the context of past development failures based on oil, and elements of the project could possibly be replicated elsewhere. Chad's Revenue Management Law and the Revenue Oversight Committee are novel

institutions that could play a useful role if properly supported, and they could be adapted for other country contexts. But very special circumstances led to the Chad-Cameroon Project: Chad is landlocked, requiring massive investment to bring the oil to market; moreover, Chad is extremely poor, making the leverage of the World Bank particularly strong prior to the oil boom. Because of the criticism heaped on companies operating in countries at war (such as Sudan for example), foreign oil companies decided that they could not go forward in conflict-ridden Chad without World Bank participation and strong conditionality. This is in stark contrast to Equatorial Guinea for example, where oil is offshore and the companies decided they did not need World Bank participation.

Conclusion

Africa's trade relationship with the rest of the world is dominated by "extractive industries", especially oil, gas and mining. These sectors accounted for more than 50 percent of Africa's exports and 65 percent of all foreign direct investment during the 1990s. For most African oil-producing countries, notably Nigeria, the failure to develop has been catastrophic. The gap between the promise of petroleum and the perversity of its performance in recent times is enormous. Study after study demonstrates that, as a group, countries dependent on oil as their leading export have performed worse than other developing countries on a variety of economic indicators.

But while the record of oil exporters in Africa (as well as in Asia, Latin America or the Middle East) shows that oil-dependence is most often a perilous development path, negative outcomes from oil booms are not inevitable. Resource booms can certainly be an obstacle to sustainable development, but they can also be beneficial. Norway (a relative newcomer on the oil scene) has used the benefits from North Sea petroleum to earn the highest place on the United Nations Development Program's list of best development performers. Thus, the country where people live best, according to a wide range of economic indicators, is an oil exporter. This means that the underlying development problems around oil are not inherent in the resource itself.

Whether countries succeed in turning oil revenues into long-term benefits for their people, ultimately depends on the quality of public policy. But without improving their democratic institutions and administrative capacity, it is unlikely that African oil exporters will be able to use petrodollars to fuel poverty reduction; instead, oil monies are more likely to make matters worse for the poor. A first step towards these goals is to build transparency. Amongst others, International Financial Institutions, (IFIs) like the International Monetary Fund (IMF) or the World Bank, are very important players shaping the environment for African governments. While their own direct contributions to projects are not always large, they play, as shown in the case of the Chad-Cameroon pipeline, a critical role in order to increase institutional capacities and political accountability. Much remains to be done, as international financial institutions can also exacerbate the problems of oil-exporting countries. Structural adjustment, for example, emphasizes reducing the size of bureaucracies as well as the privatization of key industries like oil. But Africa's oil producers do not necessarily need less government. As Russia's experience shows in the oil sector, privatization in the context of power concentration and corruption merely moves rent-seeking into a different arena of the public-private nexus.

The primary responsibility for managing Africa's oil wealth in a transparent, fair, and accountable way lies with Africa's governments. Building democratic states capable of focusing on reducing poverty is one of the key challenges facing Africa in the 21st century. Africa's governments, though, are only one part of a web of interests and relationships in the African oil boom. Other key actors determining the outcomes of this boom are foreign oil companies, International Financial Institutions like the World Bank and the International Monetary Fund, export credit agencies, International NGOs, and Northern governments. Many of these actors are now making tentative steps to address the "resource curse" problem generated by Africa's oil boom. They have begun to recognize that improving the distribution of benefits from oil production is not only an ethical mandate, but also an essential ingredient towards a more stable and sustainable world. The IMF and World Bank are taking steps to increase transparency in Africa's oil economies. Corporate actors are increasing their philanthropic programs and engaging in dialogue with

civil society on ways to increase transparency in the sector. And Northern governments, such as the U.S. and U.K., are beginning to acknowledge the need to address the perils of oil-led development.

These actions, while welcome, are not enough. Because developing oil fields and building pipelines happens faster than the construction of efficient states and good governance, only a sustained, coordinated and coherent international effort – a "big push" to change the policy environment – by the relevant actors involved in Africa's oil boom can improve the prospects for transforming Africa's oil wealth into improvements in the lives of the poor. Only a concerted change in the incentive structure surrounding oil can help to ensure that petroleum revenues will be well managed.

Notas

1 For a complete presentation of the African oil scene, see Copinschi and Nöel (2005).

2 The July 2006 agreement commits the government to spend 70 percent of its budget on agriculture, education, environment, de-mining, good governance, infrastructure and rural development programs, and to put any revenues in excess of projections in the Future Generations Fund. The agreement also includes a commitment by both the government and the Bank to strengthen the capacity of the Collège.

References

AUTY, Richard (2001), *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford, Oxford University Press.

BARNETT, Michael and FINNEMORE, Martha (2004), *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca and London, Cornell University Press.

CLAPHAM, Christopher (1996), *Africa and the International System. The Politics of State Survival*. Cambridge, Cambridge University Press.

COPINSCHI, Philippe and NOËL, Pierre (2005), "L'Afrique dans la Géopolitique Mondiale du Pétrole". *Afrique Contemporaine*, n° 216, vol. 4.

GARY, Ian and REISCH, Nicki (2004), *Chad's Oil: Miracle or Mirage?* Catholic Relief Services (CRS) and Bank Information Center (BIC) Report, December.

_______ and KARL, Terry L. (2003), *The Bottom of the Barrel. Africa's Oil and the Poor*. Catholic Relief Services (CRS) Report, June.

HIGGOTT, Richard; UNDERHILL, Geoffrey e BIELER, Andreas (eds.) (2000), *Non-State Actors and Authority in the Global System*. London, Routledge.

KARL, Terry L. (1997), *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, University of California Press.

LEITE C. and WEIDMANN, J. (1999), “Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth”. *IMF Working Paper* 99/85, Washington DC, International Moneraty Fund.

MATSUNAGA, Yasuyuki (2000), “L’Etat Rentier Est-il Réfractaire à la Démocratie ?”. *Critique Internationale*, n° 8, pp. 46-58.

MITCHELL, John V. (ed.) (2002), *The New Economy of Oil. Impacts on Business, Geopolitics and Society*. London, RIIA.

ROSS, M. (2001), *Extractive Sectors and the Poor*. Oxfam America Report.

WAPNER, Paul K. and RUIZ, Lester Edwin J (2000), *Principled World Politics. The Challenge of Normative International Relations*. Lanham (Md.), Rowman and Littlefield.

Resumo

Governança nos Países Africanos Produtores de Petróleo: Estado, Companhias Multinacionais e Organizações d Sociedade Civil

A mobilização da sociedade civil tem obrigado as empresas multinacionais de petróleo a adotar o princípio de responsabilidade nas suas relações com os governos dos Estados produtores. Ao obrigarem-se a respeitar princípios “éticos” nas suas ações, as empresas põem em xeque o princípio da soberania. O caso do Tchad é exemplar: o Banco Mundial, sob pressão de algumas ONGs, determinou que o governo adotasse uma lei de gestão que garantisse o uso das rendas do petróleo no financiamento de projetos de desenvolvimento. Este artigo analisará as interações entre os diferentes tipos de atores e seus respectivos recursos de poder em um contexto em que as questões locais (onde se encontra o petróleo) se articulam com as questões globais do mercado do petróleo. As ONGs têm participado diretamente na definição de novas normas da governança cujo campo de aplicação é potencialmente mundial.

Palavras-chaves: governança, África, petróleo, sociedade civil.

Abstract

The mobilization of civil society has forced multinational oil companies to adopt the responsibility principle in their relations with the producing states’ governments. In making themselves respect “ethical” principles in their actions, the companies jeopardize the principle

of sovereignty. The case of Chad is exemplary: the World Bank, under pressure from some NGOs, has determined that the government has to pass a budget law which will guarantee the use of oil money in the financing of development projects. This article will analyze the interactions between the different kinds of players and their respective sources of power in a context in which the local issues (where the oil is found) articulate with the global issues of the oil market. The NGOs have taken part directly in the definition of new governance norms, whose field of application is potentially global.
Key words: governance, Africa, oil (petroleum), civil society.

AS REDES FEMINISTAS TRANSNACIONAIS E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: DIFERENTES VISÕES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO*

Diana Aguiar

Introdução

O presente artigo objetiva analisar as relações entre as Organizações Internacionais (OIs) e as Redes Feministas Transnacionais (RFTs), dando ênfase à mobilização destas em torno do tema do desenvolvimento em iniciativas institucionais do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). A relação com as OIs é característica da história das RFTs. Esse engajamento envolve tentativas de (re)configuração do político e tem sido permeado por questionamentos a respeito de sua natureza de cooptação/resistência.

As OIs servem de espaço para a ação de empreendedores de normas (*norm entrepreuneurs*)[1], por vezes financiadoras das atividades destes, e fornecem plataformas organizacionais através das quais as normas são promovidas (Finnemore e Sikkink, 1998). Dessa forma, as OIs constituem estruturas de oportunidade política para as RFTs em sua mobilização para promover novas normas[2] sobre desenvolvimento. As RFTs, por sua vez, não só aproveitam oportunidades, como as criam a partir de sua mobilização. As teorias sobre movimentos sociais conceituam as estruturas de oportunidade política como sinais consistentes que (des)encorajam atores sociais ou políticos a usar recursos internos para a ação (Tarrow *apud* Keck e Sikkink, 1998: 8).

* Uma versão preliminar do presente trabalho foi apresentada no 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), em julho de 2007. Agradeço aos professores e colegas, cujos comentários busquei integrar ao artigo.

Apesar de participar em espaços institucionais, as RFTs não buscam somente a institucionalização de novas normas, mas principalmente um projeto político amplo de mudança social, normativa e de reconfiguração do político. Ou seja, buscam desafiar as fronteiras do político (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000) e promover novas percepções sobre o que for apropriado (Finnermore e Sikkink, 1998: 891). Elas intensificaram seu ativismo a partir de um foco no papel do Estado como promotor do desenvolvimento – partindo de considerações sobre as desigualdades de poder nas relações sociais como estruturantes da economia – justamente quando os estudos sobre o desenvolvimento e as políticas das OIs, mais especificamente das instituições econômicas multilaterais (MEIs)[3], se transformavam, abraçando um projeto intelectual e prático de desenvolvimento centrado no mercado.

Algumas características das OIs influenciam as possibilidades de impacto das RFTs e de outros "empreendedores de normas", bem como seu grau de (in)dependência com relação às pressões externas (determinada pela estrutura de governança e pelos mecanismos de *accountability*), sua ideologia/cultura organizacional e a (in)existência de funcionários abertos a novas questões (Razavi, 1997).

Assim, nem todas as OIs podem ser percebidas como instituições que oferecem os mesmos constrangimentos e oportunidades às RFTs: a *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM), por exemplo, foi criada a partir de demandas de organizações de mulheres na primeira conferência da Década da ONU para as Mulheres, em 1975, na Cidade do México. A UNIFEM é considerada, portanto, por muitas RFTs, como uma importante aliada no sistema ONU.[4] No entanto, a ONU, de forma geral, tem se aproximado do ideário que norteia o pensamento sobre o desenvolvimento nas MEIs, como demonstra o Consenso de Monterrey[5] e iniciativas como o *Global Compact*. Essa conjuntura política desfavorável ao tipo de discurso político proposto pelas RFTs ofereceu constrangimentos que limitaram e continuam limitando a capacidade de influência desse ativismo.

Apesar de o neoliberalismo ter constrangido a atuação das RFTs, paradoxalmente, foram justamente o ambiente de globalização neoliberal e suas conseqüências que permitiram o aumento da identidade Norte-Sul no âmbito dos movimentos feministas e a sofisticação do seu discurso.

Essa relação – que oferece constrangimentos e oportunidades à estrutura normativa sobre o desenvolvimento, a atuação de outros agentes, como as OIs e os Estados, e o próprio sentido do que é considerado político – é central para a reflexão proposta por este artigo. Afinal, o ativismo feminista não se dá em um vácuo normativo, mas em um espaço onde as RFTs buscam legitimar (re)configurações do que é apropriado e das fronteiras do político.

O presente trabalho está dividido em quatro partes principais. Na primeira, são apresentadas as peculiaridades do ativismo feminista de modo a permitir a compreensão da ação das RFTs ao se mobilizarem em torno das normas sobre o tema do desenvolvimento. São tratadas a importância da categoria gênero para a (re)significação de várias questões e as conseqüências da instabilidade dessa categoria. A segunda parte trata da solidariedade como elemento aglutinador dos movimentos sociais, do projeto de mudança social envolvido e dos constrangimentos trazidos pela escassez de recursos. Uma breve apresentação do projeto intelectual e prático sobre a questão do desenvolvimento nas OIs é feita na terceira parte, bem como considerações em torno das visões feministas sobre o tema. A quarta parte tem o intuito de mostrar os dilemas do (des) engajamento das RFTs com relação às OIs desde a Década da ONU para as Mulheres (1976-85) até hoje.

1. O ativismo feminista

Eschle e Stammers apontam a falta de consenso e a simplificação na conceituação do ativismo transnacional. Adotamos seu conceito de movimento social:

> *A network of informal interactions that ties together informal groups and individuals, and sometimes formal organizations, in struggles for social change on the basis of a shared identity* (2004: 353).

No caso específico do ativismo feminista, utilizamos a denominação Redes Feministas Transnacionais. A literatura sobre o tema assim o faz alegando que os próprios movimentos feministas se autodenominam redes

e que o ativismo feminista se caracteriza por uma estrutura mais informal e menos hierárquica, que a idéia de rede ajuda a captar (Moghadam, 2005).

No entanto, a participação de mulheres em movimentos sociais não faz destes, necessariamente, movimentos de mulheres ou movimentos feministas. Movimentos de mulheres se caracterizam por serem "*women-centered in terms of leadership, focus, and membership*" (Runyan and Peterson, 1999: 164). Isso não significa dizer que todo movimento de mulheres esteja baseado em uma crítica das relações desiguais de gênero[6], ou seja, nem todos podem ser considerados feministas. Alguns são conservadores ou fundamentalistas e buscam manter, ao invés de desafiar, essas relações (O'Brien et al., 2000).

Nesse sentido, pode-se dizer que os movimentos sociais são considerados feministas quando

> *participants self-consciously and deliberately link gender inequality and oppression with other forms of social, political, economic and/or ecological injustice in order to transform civil society as well as states and capitalist markets* (Peterson e Runyan, 1999: 165).

As RFTs têm como uma de suas características singulares a utilização de gênero como categoria de análise para a (re)significação das questões em torno das quais se mobilizam. Como as relações desiguais de gênero são estruturantes das relações sociais e afetam não só o tratamento dos direitos humanos, mas também de segurança, meio ambiente e economia, as RFTs não se restringem a tratar de questões mais explicitamente ligadas à situação das mulheres, como direitos reprodutivos e violência contra as mulheres. As RFTs mobilizadas em torno do tema da violência contra as mulheres tiveram o grande mérito de incluir a esfera privada no discurso dos direitos humanos, fazendo com que a violência perpetrada no âmbito familiar constituísse violação de direitos humanos por omissão do Estado em proteger a vítima. Isso levou a uma reconfiguração de fronteiras entre o público e o privado, politizando a esfera privada (Keck e Sikkink, 1998).

De forma similar, as RFTs mobilizadas em torno do tema de gênero e desenvolvimento propõem uma releitura da economia do desenvolvimento, tornando visíveis relações de poder de gênero e o trabalho reprodutivo, associado às mulheres, que se dão no espaço privado do lar. Ao levantar

a questão da invisibilidade desses temas na teoria econômica convencional e no discurso sobre o desenvolvimento, essas redes obtêm novas ferramentas discursivas e práticas para a luta política. As feministas enfatizam que o mercado é uma instituição social, com normas e práticas sociais e, portanto, não é normativamente neutro, mas reforça e reflete as desigualdades de gênero (Çagatay, Elson e Grown, 1995). Nessa perspectiva, tanto o mercado quanto a esfera privada são politizadas.

Gênero não é uma categoria própria das mulheres, mas das relações socialmente constituídas entre mulheres e homens. O conceito de gênero é intrinsecamente relacional, já que a definição das categorias de masculinidade e feminilidade são interdependentes. Os valores atribuídos a essas categorias variam drasticamente no tempo e entre culturas, mas, apesar dessa variação, gênero configura-se como relação de desigualdade, inclusive nas sociedades modernas ocidentais (Peterson e Runyan, 1999). A variação das relações de gênero entre culturas é um dos fatores por meio dos quais se pode justificar a impossibilidade de falar de um movimento internacional de mulheres como fazem alguns teóricos (Keck e Sikkink, 1998; Berkovitch, 1999). Dessa forma, consideramos que não existe feminismo global.

Ao longo do tempo, as relações desiguais de gênero são institucionalizadas e naturalizadas, deixando de ser vistas como construção social. A utilização de gênero como lente para (re)significar questões é similar ao que as teorias de movimentos sociais chamam de enquadramento (*framing*):

> *Movements help to create and recreate meanings through "framing" of the world and of themselves that legitimate and motivate collective action.* […] *Framing occurs not only through what movements say, but also through what they do – through their choices of tactics and the connections between their actions and their rhetoric* (Khagram, Riker e Sikkink, 2002: 12-13).

A opressão de gênero sofrida por mulheres em diferentes sociedades, embora assumam matizes distintos, torna-se um fio condutor da solidariedade que potencializa a transnacionalização do movimento feminista. No entanto, essa solidariedade vai além do sentimento de pertencimento a uma parte da população que sofre opressão, já que mesmo os homens e mulheres que não sofrem a mesma opressão podem

se solidarizar. Segundo Finnemore e Sikkink (1998: 898), é necessário fazer referência à empatia, ao altruísmo e ao compromisso ideológico para entender a motivação de empreendedores de normas, que, por vezes, agem em benefício de outrem, mesmo quando seu próprio bem-estar está em risco. Isto envolve importantes reconfigurações entre o singular e o coletivo, entre a opressão sofrida e o sentimento de solidariedade, mesmo por parte dos que não sofrem a mesma opressão.

Assim, ao mesmo tempo em que se configura como categoria de análise com a qual as RFTs (re)significam as questões em torno das quais se mobilizam, gênero pode gerar classificações que criam e reificam diferenças entre homens e mulheres como essenciais, universais e a-históricas. Uma das contradições presentes no feminismo decorrentes dessa essencialização de gênero é a tendência a rejeitar ou valorizar excessivamente as diferenças de gênero. No caso da economia feminista, a dita contradição está presente na valorização do trabalho reprodutivo associado às mulheres, por um lado, e na rejeição do papel desse mesmo trabalho doméstico na criação e manutenção da subordinação das mulheres, por outro lado. Esse tipo de contradição pode ser superado através do reconhecimento da instabilidade da categoria "mulheres" e da problematização da relação dessa categoria com outras, como raça, classe e nação (Barker, 2005).

Além disso, os desafios propostos pelas RFTs baseiam-se em um projeto de transformação social que mudaria fundamentalmente a ordem social e as relações de poder vigentes. A ênfase na transformação da sociedade civil também distingue os movimentos feministas de alguns movimentos sociais que, embora busquem transformar a sociedade, muitas vezes não o fazem como objetivo último ou o fazem dentro de uma perspectiva de valorização da sociedade civil como espaço democrático e avançado.

> *Feminists tend to go beyond many critical formulations of civil society by arguing that civil society is not autonomous from the state and the market, nor does it always resist the negative effects of these forces.* […] *Just as there are progressive aspects of civil society, there are also regressive dimensions insofar as civil society reproduces oppressive structures (such as the patriarchal family) and ideologies (such as sexism, racism, ablism, and homophobia)* (Peterson e Runyan, 1999: 164).

Ao contrário de alguns movimentos que podem buscar mudanças políticas formais, as RFTs têm como objetivo mais amplo o que Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) denominam de "política cultural dos movimentos sociais", através da transformação nas relações de poder de gênero estruturantes dos sistemas social, político e econômico.

No caso dos movimentos feministas, o projeto político de mudança social que estas promovem tende a não ter simpatia pública generalizada, pois os desafios às relações desiguais de gênero são vistas como ameaçadoras em muitas sociedades e o feminismo visto como a preocupação de uma elite urbana, não-representativa, ocidental e excessivamente antimasculina (O'Brien et al., 2000). Por causa dessa falta de apoio público e dos constrangimentos estruturais ao ativismo das mulheres (tempo limitado para ativismo em razão da jornada dupla de trabalho, escassez de recursos financeiros e de experiência política), esses movimentos utilizam táticas pouco ortodoxas (*idem*: 32-33).

Outro ponto essencial do ativismo feminista, especialmente no que diz respeito ao engajamento entre RFTs e OIs, é o que Alvarez (1999) chama de identidade híbrida das organizações feministas, com faces "movimento-ativistas" e "técnico-profissionais". Por um lado, as Organizações não-governamentais (ONGs) feministas participam de campanhas de contestação política e de redes de ativismo locais, nacionais e tranasnacionais. Por outro lado, essas ONGs são vistas como *experts* em gênero e são contratadas por Estados e OIs na assessoria e execução de programas sociais. Em razão da dependência financeira de muitas ONGs com relação a esse tipo de contratação por parte do Estado e das OIs, o tempo e os recursos dedicados à face ativista pelas ONGs ficam limitados e, por conseqüência, a própria identidade híbrida das ONGs feministas tem sido prejudicada.

Ademais, por serem consideradas especialistas, essas ONGs muitas vezes são tomadas como equivalentes e/ou representativas da sociedade civil, sem que necessariamente o sejam. Dessa forma, as OIs e os Estados dedicados a promover conferências ditas inclusivas da "sociedade civil" financiam a participação de ONGs nessas conferências (Alvarez, 1999). Como as ONGs beneficiadas pelos financiamentos são, via de regra, aquelas que são consideradas capazes e que possuem um discurso convergente com as organizações financiadoras, tende-se a marginalizar os atores voltados

para atividades orientadas para sua face ativista e que buscam um discurso de oposição e monitoramento.

Assim, o ativismo feminista caracteriza-se por aspectos e constrangimentos próprios, que influenciam sua mobilização em torno do tema do desenvolvimento, sua participação em iniciativas institucionais do sistema ONU e o modo como avançam uma agenda de transformação normativa e reconfiguração do político.

2. O projeto intelectual e prático do desenvolvimento

A área de estudos sobre o desenvolvimento, como a conhecemos atualmente, tem sua origem no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando a palavra “desenvolvimento” adquiriu o sentido atual, intimamente relacionado com a crença na inevitabilidade do progresso e na universalidade da racionalidade, característicos da modernidade. Em mais de cinqüenta anos de pensamento sobre o desenvolvimento, todas as perspectivas (teoria da modernização, teoria da dependência, liberalismo neoclássico, etc.) compartilhavam o otimismo de quem percebe o processo de desenvolvimento como natural e, portanto, autolegitimado (Tucker, 1999).

O debate então se concentrou, *grosso modo*, em torno do papel do Estado no processo de desenvolvimento. O significado do termo e a viabilidade do processo em si pouco foi questionada, dada a crença no progresso. Durante esses cinqüenta anos, teorias que apostavam no Estado como motor do desenvolvimento e teorias que pregavam a redução da intervenção do Estado no processo se revezaram no posto de pensamento dominante, tanto em círculos acadêmicos, quanto na determinação das opções políticas dos Estados e OIs. Rapley (1996) define os lados opostos do debate sobre o desenvolvimento em relação à percepção sobre o papel do Estado no processo: de um lado, uma esquerda favorecendo o Estado como promotor do desenvolvimento, por representar melhor a coletividade; do outro lado, uma nova direita, baseada na reemergência do liberalismo clássico (que veio a ser chamado de liberalismo neoclássico ou neoliberalismo), defendendo o mercado como expressão das liberdades individuais.

No pós-Segunda Guerra Mundial, o consenso keynesiano dominava o meio acadêmico e os círculos políticos no Primeiro Mundo. A emergência

da economia estruturalista reforçou a influência do estatismo no Terceiro Mundo, que logo passou a adotar políticas intervencionistas. Essas políticas dominaram com algum êxito, até que o fim do ambiente favorável do pós-guerra e a crise dos anos 70 levou à estagnação, combinada com inflação (estagflação), para a qual as políticas keynesianas não ofereciam boas respostas. A partir de então, a nova direita promoveu a minimização do Estado e estabeleceu-se no posto dominante. Como conseqüência, as MEIs começaram a pressionar os governos do Terceiro Mundo a mudar suas políticas. O ajuste estrutural com a receita de mais mercado e menos Estado foi o credo dominante das décadas seguintes.

Não cabe aqui tratar da história do pensamento e das políticas sobre o desenvolvimento nas OIs e na academia. Incontáveis textos se dedicam à tarefa com propriedade. Por ora, cabe ressaltar que foi justamente no momento de transição do modelo keynesiano para o modelo neoliberal que as RFTs intensificaram o tratamento da questão do desenvolvimento em sua mobilização política. No entanto, o tratamento das questões econômicas pelos movimentos não foi tão natural quanto no caso dos direitos das mulheres. Em razão da sua linguagem técnica econômica, a área de políticas de desenvolvimento foi por algum tempo quase impermeável às teorias feministas, mais intimamente ligadas à antropologia e a outras ciências sociais.

3. Economia feminista e o desenvolvimento

A economia feminista é um projeto de conhecimento para a transformação feminista da economia, preocupada prioritariamente com o bem-estar das mulheres, baseando-se nas seguintes características: (a) utiliza "gênero" como categoria analítica para trabalhar hierarquias naturalizadas pela economia, porém sofre contradições, pois o bem-estar das mulheres tem a ver tanto com classe, raça e nação quanto com gênero; (b) defende o bem-estar de mulheres pobres, mas a partir de posições de poder relativo e privilégio, próprios daqueles que se encontram no meio acadêmico; (c) beneficia-se do prestígio científico da Economia, ao mesmo tempo em que questiona as metodologias que deram à Economia seu *status* de ciência. Logo, a economia feminista sofre dilemas típicos do caráter

interdiciplinar do feminismo e da instabilidade da categoria “mulheres” (Barker, 2005).

A economia neoclássica foi pioneira no tratamento de questões relacionadas às mulheres (o que não significa necessariamente questões de gênero). Com a intensificação dos movimentos de mulheres, as questões relacionadas a elas foram tratadas de duas maneiras diferentes pela economia: por um lado, através de modelos neoclássicos ou variações dentro do *mainstream*; por outro lado, através de perspectivas mais críticas.

A maioria dos economistas interessados nas questões das mulheres continuou a utilizar modelos neoclássicos. Esses, no entanto, não se permitiam perguntar ou responder às questões sobre relações assimétricas de poder levantadas pelas feministas, já que presumiam relações harmoniosas dentro do lar que não ajudavam a entender interesses conflitantes entre membros de uma mesma família (Benería, 1995).

Assim, seguindo a tendência de dominação do *mainstream* na economia feminista naquele momento, nos anos 70, as críticas feministas ocidentais ao processo de desenvolvimento centravam-se na exclusão das mulheres desse processo, ou seja, em termos de recursos e oportunidades. Essa abordagem do desenvolvimento a partir de uma perspectiva feminista veio a ser chamada de *Women in Development* (WID). Surgida nas agências bilaterais do Norte, essa abordagem, portanto, não fazia críticas ao processo de desenvolvimento em si (O’Brien et al., 2000).

> *Given the dominance of Northern feminist voices in WID advocacy, it is not surprising that some of their priorities and biases were carried over into the development discourse. Another pitfall which stemmed from WID’s footing in liberal individualism and which was exacerbated by the absence of Southern women’s voices was its uncritical assessment of the development process itself. As feminist scholars pointed out, WID’s analysis of women’s subordination was superficial and unsystematic; it held planners’ “prejudices” to blame for women’s marginalization, rather than delving deeper into the structural factors endogenous to the development process that were working against women* (Razavi, 1997: 1114).

As perspectivas mais críticas, no entanto, se fortaleceram na década de 80. Logo, durante os anos 80 e 90, as diferentes abordagens da Economia feminista tenderam a convergir (Benería, 1995). Essa convergência abriu

espaço para uma abordagem diferente ao tema do desenvolvimento dentro da economia feminista que veio a ser chamada *Gender and Development* (GAD). Estimulada por antropólogas feministas e feministas socialistas, incluindo feministas de países em desenvolvimento, passou-se a abordar a questão não como um problema de exclusão das mulheres do processo de desenvolvimento, mas de inclusão destas em um processo apoiado em divisões de trabalho e poder de gênero (O'Brien et al., 2000). A partir daí, uma releitura do processo de desenvolvimento tem avançado com a colaboração de acadêmicos e ativistas feministas. As críticas feministas ao processo de desenvolvimento, segundo argumentam, partem de considerações sobre o trabalho reprodutivo das mulheres, que seria invisível na teoria econômica convencional, embora esse trabalho sustente o que alguns teóricos chamam de economia dos cuidados (*care economy*)[7], da qual dependeria a economia visível na teoria econômica. As RFTs, mobilizando-se em torno do tema do desenvolvimento no sistema ONU de forma mais ativa, têm um discurso próximo ao desenvolvido na academia sob a denominação de "Gênero e Desenvolvimento".

Na base da análise de Gênero e Desenvolvimento, está o próprio conceito de gênero, considerado um estratificador da vida social na base do qual uma divisão fundamental do trabalho se dá na maioria das sociedades: a divisão entre atividades produtivas e reprodutivas (Çatagay, Elson e Grown, 1995). Essa análise é central para a Economia feminista mais crítica, que argumenta que toda economia precisa de trabalho produtivo[8] e trabalho reprodutivo.[9]

> *The productive/reproductive dichotomy has its roots in the industrial revolution, a time when factory production increasingly replaced much of household production. Gender ideology assigned men to the public sphere of the market and women to the private sphere of the family. Over time, the household came to be seen as a site of consumption rather than production, and the activities performed in the household, what we now call reproductive labor, were classified as economically unproductive. A family structure in which men were the breadwinners and women the caretakers came to be the ideal. In practice, this ideal primarily described the lives of relatively affluent families. Poor women and working-class women had to engage in income-generating activities in both the formal and informal sectors* (Barker, 2005: 2.196-97).

Ao longo da história, na maioria das culturas, a responsabilidade pelas atividades reprodutivas tem sido majoritariamente das mulheres que, ao mesmo tempo, contribuem nas atividades produtivas. No entanto, em algumas economias industrializadas, os governos assumiram parte da responsabilidade com relação a atividades reprodutivas, como educação e saúde.

Como referido anteriormente, apesar da importância do trabalho reprodutivo, boa parte deste é invisível para as análises econômicas convencionais, que consideram trabalho somente atividades geradoras de renda. A grande parcela do trabalho reprodutivo que não é remunerada, pois consiste da produção de bens e serviços para consumo da própria família, não é considerada trabalho para a economia. Como grande proporção das mulheres desempenham estas atividades, o resultado é a invisibilidade econômica e a subestimação estatística do trabalho das mulheres.

Essas feministas buscaram esclarecer que a relação entre trabalho reprodutivo e mulheres não se deve à propensão destas a esse tipo de trabalho, mas a um processo de construção social em torno dos papéis dos homens e das mulheres na economia e na sociedade. Assim, as feministas chamam atenção para o problema do foco nos papéis de cuidado e amor pacífico das mulheres, baseado no falso pressuposto do que constitui essencialmente o papel das mulheres, que acaba por reforçar uma armadilha maternalista (Moghadam, 2005). A divisão do trabalho em uma perspectiva de gênero está calcada em dicotomias socialmente construídas sobre o trabalho masculino/feminino, público/privado, por lucro/por amor, formal/informal (Peterson e Runyan, 1999). Claro está também que essas divisões não são homogêneas em todo o mundo e estão mais exacerbadas em países em desenvolvimento do que em países industrializados.

Assim, essas críticas pretendem desafiar as perspectivas econômicas convencionais, buscando integrar a esfera privada nas análises econômicas. As críticas propõem uma releitura da economia do desenvolvimento, tornando visíveis relações de poder de gênero, as diferentes oportunidades econômicas dos membros de uma mesma família por razões de gênero e o trabalho reprodutivo das mulheres, que se dá no espaço privado do lar e que tem valor zero para a economia convencional.

> *It demonstrates that people will not respond to economic or market signals in a 'free', rational way, unencumbered by social relations. The fact that gender relations ascribe female labor to domestic tasks means that this female labor is immobilized in activities which are not responsive to market signals. Thus price signals, so key to neoliberal economic planning, will not necessarily change the way a household allocate its labor. The non-attribution of economic value or cost to household work leads planners mistakenly to assume women's time has a zero opportunity cost, and that women can therefore be called upon to expand their labor input to paid production or voluntary community activity with no negative impact on human reproductive activity – on well-being of children, for example, or on the stability of the household.* [...] *In effect, women are expected to bear the "invisible" costs of adjustment* (O'Brien et al., 2000: 36).

A economia feminista encerra diversos matizes que não poderão ser tratados neste artigo. Chamamos a atenção, no entanto, para o fato de que essa diversidade está refletida no cotidiano das RFTs, quando, por exemplo, critérios diferentes de justiça de gênero, como igualdade ou eficiência, competem e se confundem entre si.

A primeira abordagem pressupõe a igualdade entre mulheres e homens como critério principal para a justiça de gênero. Valoriza a igualdade por razões que considera intrínsecas a esse critério, e não por quaisquer razões instrumentais.

Por essa razão, é também crítica da segunda abordagem – a da eficiência – que se baseia no critério de que quanto mais produtiva a pessoa, mais ganhos ela merece, segundo a lógica do mercado. A abordagem da eficiência busca legitimar, então, a atenção dada às mulheres através de sua igual produtividade quando comparadas aos homens, buscando construir a identidade das mulheres como agentes produtivos e não beneficiárias necessitadas. Essa abordagem tem obtido proeminência nas últimas duas décadas em razão do contato intensificado entre ativistas e aqueles funcionários de organizações internacionais que falam a linguagem da economia e consideram legítima a lógica do mercado (Razavi, 1997).

Na prática, essas duas abordagens – da igualdade e da eficiência – se confundem na atuação cotidiana das RFTs, em seus processos de construção de campanhas[10] para a contestação política. Algumas feministas consideram estratégica a utilização da abordagem da eficiência, uma

vez que esta permitiria maior diálogo com o *staff* das MEIs. No entanto, a maioria das feministas das RFTs rejeitam essa opção, alegando que defendem a integridade dos valores da igualdade, que não devem ceder a razões instrumentais.

Apesar da pluralidade de visões feministas nas RFTs, os discursos destas tendem a valorizar a igualdade como critério principal de justiça de gênero. Além disso, em geral, se aproximam da perspectiva Gênero e Desenvolvimento, que buscamos caracterizar brevemente. Portanto, a visão predominante nas RFTs – a visão da igualdade – é incompatível com o projeto de desenvolvimento neoliberal que predomina nas MEIs e, cada vez mais, no sistema ONU como um todo.

4. O encontro de diferentes visões sobre o desenvolvimento

A Década da ONU para as Mulheres (1976-85) foi um momento crucial para o engajamento de movimentos, grupos e redes de mulheres em fóruns internacionais. No entanto, aquela década foi marcada por tensões Norte-Sul, notadamente em torno da questão de gênero e desenvolvimento, sobretudo em razão da coincidência com a Década da ONU para o Desenvolvimento. Muitas mulheres do Norte priorizavam questões de igualdade legal e direitos reprodutivos, enquanto muitas mulheres do Sul enfatizavam questões de desenvolvimento e de justiça social, que lhes pareciam mais urgentes (Moghadam, 2005; Keck e Sikkink, 1998).

Na primeira conferência da Década da ONU para as Mulheres, em 1975, realizada na Cidade do México, as delegações oficiais e as ativistas estavam divididas ideologicamente. Para algumas mulheres, a conferência

> *constituted a "hypocritical and token gesture" "that would achieve little beyond window dressing" and "result in a co-optation of women's energy".* […] *The nature of the UN conference also prompted women to continue organizing their own events outside established structures* (Joachim, 2003: 256).

Logo, desde que a questão do desenvolvimento passou a ter maior evidência, apareceu a tensão em torno da percepção sobre a natureza da

participação das ativistas como "cooptação/resistência". A organização de iniciativas extra-institucionais passou, então, a ser vista como uma importante saída.

Essas tensões começaram a diminuir na terceira conferência da Década da ONU para as Mulheres, conhecida como Conferência de Nairóbi (1985). Isso porque, por um lado, a questão da violência contra as mulheres passou a ser abordada de forma mais substancial, permitindo às ativistas encontrar uma causa comum, na qual havia menos divergências (Keck e Sikkink, 1998).

> *In contrast to the Mexico City Conference in 1975, women by the mid-1980s had developed into a political force able to exert pressure. With an issue uniting them, they had learned to move beyond their national, geographical, and political differences* (Joachim, 2003: 256).

Além disso, Moghadam (2005) afirma que a transição do modelo econômico keynesiano para o modelo neoliberal no final da década de 70 teve como algumas de suas conseqüências a feminização da pobreza[11] e a feminização do trabalho[12] sem equivalente redistribuição das responsabilidades domésticas (também em razão dos cortes nos serviços sociais). Assim, o novo modelo econômico e as suas conseqüências para as mulheres de todo o mundo teriam construído pontes e feito que as mulheres do Norte também vissem a questão da justiça social como essencial.

Também no final da década de 70, a crise da dívida dos países do Terceiro Mundo fez que o Banco Mundial entrasse em cena, deixando seus projetos de desenvolvimento em segundo plano para devotar esforços à recuperação da capacidade de pagamento dos devedores (Rapley, 1996). Os países do Terceiro Mundo tiveram que pedir assistência ao Banco Mundial e ao FMI. Essa assistência viria com exigências, e a influência dessas MEIs nas políticas de desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo atingiria um grau sem precedentes. Naquele momento histórico de enfraquecimento da esquerda, governos de direita ganharam as eleições em países do Primeiro Mundo, que passaram a adotar políticas neoclássicas. As MEIs passaram a advogar as mesmas políticas para o Terceiro Mundo. A influência da economia neoclássica junto às MEIs foi, portanto, tão

grande que algumas delas produziram estudos que confirmavam as próprias teses da economia neoclássica, permitindo o seu avanço na área dos estudos sobre o desenvolvimento.

Assim, nos anos oitenta, a economia neoclássica havia alcançado proeminência e marginalizado o keynesianismo não só nos círculos acadêmicos, como na política do Primeiro Mundo e das MEIs. Um novo consenso emergia, que viria a ser conhecido como "Consenso de Washington".[13] O Banco Mundial, em especial, adotou políticas neoclássicas, implementando os programas de ajuste estrutural (*SAPs – Structural-Adjustment Packages*) na década de oitenta, que foi uma das formas pelas quais as orientações econômicas baseadas na teoria neoclássica chegou ao Terceiro Mundo. Uma análise dos SAPs e suas conseqüências vai muito além do escopo deste artigo. *Grosso modo*, o objetivo desses programas é diminuir obstáculos estruturais ao funcionamento eficiente do mercado. A agenda de reformas envolve privatizações, desregulação da economia, liberalização do comércio, austeridade fiscal e desvalorização da moeda. Isso levaria a um aumento da atividade econômica e uma diminuição da corrupção. O Terceiro Mundo foi, em larga escala, laboratório para esses programas. No entanto, os resultados foram menos animadores do que previa a teoria (Rapley, 1996). Assim, os SAPs geraram mais controvérsia do que consenso. Como conseqüência, uma das principais agendas de pesquisa sobre Gênero e Desenvolvimento durante as últimas duas décadas foi a análise do impacto dos SAPs na situação das mulheres.

Assim, foi apenas a partir da chamada "terceira onda feminista" (ver quadro a seguir) que o ativismo em torno de gênero e desenvolvimento conseguiu aglutinar uma identidade comum para a construção de coalizões, ou seja, em razão da convergência da percepção de que o novo projeto de desenvolvimento acentuava ainda mais as desigualdades de gênero com as quais as RFTs tanto se preocupavam. Em 1985, por exemplo, no Fórum de ONGs que marcou o fim da "Década das Nações Unidas para as Mulheres", foi lançada uma das redes feministas mais influentes nas duas décadas seguintes: *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN).

O processo de construção de coalizões por parte das RFTs esteve em evidência na década de 90, período marcado pelo entusiasmo em torno de

um conjunto de conferências organizadas pela ONU sobre diversos temas, norteados pela crença da importância da valorização dos direitos humanos e do desenvolvimento. Diversas organizações, redes e movimentos da sociedade civil participaram amplamente desse processo, alcançando alguns sucessos, do ponto de vista destes movimentos.

As RFTs aperfeiçoaram suas táticas de ativismo ao longo da década. O sistema de *Women's Caucus* foi desenvolvido pela ONG feminista WEDO (*Women, Enviroment and Development Organization*), em Nova York, durante a preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCED ou Rio-92), realizada em 1992, no Rio de Janeiro. Segundo esse sistema, as ativistas se encontram a cada manhã antes das reuniões das conferências a fim de discutir as negociações do dia anterior, trocar informações e decidir a estratégia de *lobby* para o dia que se inicia. Desde então, o *Women's Caucus* tem sido usado como estratégia de participação de ativistas nas conferências da ONU (Joachim, 2003).

As Três Ondas Feministas e as Organizações Internacionais

<table>
<tr><th>Primeira onda feminista</th><th>Segunda onda feminista</th><th>Terceira onda feminista</th></tr>
<tr><td>A partir do movimento sufragista do século XIX</td><td>A partir dos movimentos feministas nos EUA e Europa da década de 60, acarretando debate global</td><td>A partir do Ano Internacional das Mulheres em 1975 e da “Década da ONU para as Mulheres” (UN Decade for Women) de 1976-85</td></tr>
<tr><td colspan="3">Impulsionadas por conferências internacionais</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Período formativo (final do século XIX/ início do século XX): nível de organização baixo; e período do entreguerras: proliferação de ONGs cada vez mais formalizadas (sede em Genebra) com OIs (Liga das Nações e OIT) como alvo</td><td colspan="2">Período pós-45: proliferação e consolidação de redes e organizações de mulheres, com maior densidade de relações com OIs</td></tr>
<tr><td>Emergência de OIs criou novas arenas: Inter-American Comission on Women (década de 20) e UN Comission on the Status of Women (década de 40)</td><td>Três conferências da Década das Mulheres (Cidade do México em 1975, Copenhagen em 1980 e Nairóbi em 1985) e encontros preparatórios para Cairo em 1994 e Pequim 1995 serviram para criar e solidificar redes</td></tr>
<tr><td>Adoção da CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) pela UN Comission em 1979</td><td>Aumento da ratificação da CEDAW</td></tr>
</table>

Para as RFTs, o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres na Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, foi considerado um avanço, em parte, resultante do seu ativismo. Além disso, em 1994, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICPD/CIPD ou Conferência do Cairo), as delegações negociaram uma Plataforma de Ação focando os direitos reprodutivos das mulheres em vez de metas demográficas para o planejamento e controle do crescimento populacional (*idem*). Apesar da sensação geral de êxito, as divergências entre feministas mais radicais e as mais pragmáticas se mantinham. No entanto, ao contrário das divergências do início da Década da ONU para as Mulheres, no Cairo, estas foram usadas a favor das feministas participando do processo por meio da formação de coalizões.

> *While pragmatic organizations relied on their connections within the population establishment and pushed for a reproductive rights and reproductive health agenda inside the UN, radicals continued to work outside established institutions. They mobilized political pressure, maintained a critical voice in the process, and held those working inside the UN accountable* (*idem*: 266).

Provavelmente, o exemplo mais visível de articulação das RFTs seja a sua participação na Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher (FWCW/QCMM ou Conferência de Pequim), em 1995. Esta foi a maior e a mais influente de todas as conferências mundiais sobre a mulher. Cerca de 180 delegações governamentais, quase 5.000 delegados e 4.000 integrantes de organizações não-governamentais reuniram-se para discutir temas relacionados à mulher. Foi uma ocasião única para os grupos e as organizações de mulheres se encontrarem (Dufour, 2005). A "Plataforma de Ação de Pequim" é considerada pelos movimentos feministas como um avanço em termos de normatização internacional dos direitos das mulheres e com relação a diversos outros temas relacionados às mulheres, como o desenvolvimento.

No entanto, depois de meia década de discussões balizadas pela crença nos direitos humanos e no desenvolvimento, e de alguns documentos assinados nesse sentido, os movimentos sociais começaram a perceber os limites do espaço de debate institucional da ONU. Os constrangimentos,

ao invés das oportunidades estruturais para o ativismo, tornaram-se mais evidentes. Ficava cada vez mais claro para os movimentos que as políticas econômicas dos Estados e das MEIs, durante a década de 90, tinham tomado rumo contrário aos compromissos normativos discutidos nas conferências da ONU.

Como os fóruns da ONU na década de 90 se mostravam limitados e questões importantes como o impacto dos SAPs e outras políticas das MEIs entravam na agenda dos movimentos, as RFTs passaram a voltar boa parte dos seus esforços para a contestação das MEIs. No entanto, enquanto a ONU baseia seu discurso em valores de tolerância e de respeito aos direitos humanos e é mais acessível às demandas das RFTs, as MEIs baseiam-se em *frameworks* cognitivos da economia neoclássica que são muito menos permeáveis ao ativismo feminista (O'Brien et al., 2000). Apesar desse tipo de dificuldade, as RFTs têm cada vez mais percebido as MEIs como alvos imprescindíveis de ativismo feminista.

Em razão da necessidade de se dirigir às MEIs, as RFTs engajaram-se na onda de protestos e na renovada percepção do papel desses interlocutores como guardiões de uma agenda de desenvolvimento muitas vezes vista como imperialista. Protestos como os do Movimento Zapatista no México, em 1994, seguidos por manifestações públicas paralelamente a grandes eventos das MEIs, como em Seattle durante encontro da OMC, em 1999, ou os Fóruns Sociais Mundiais em paralelo ao Fórum Econômico de Davos, desde 2001, fazem parte de um processo de crítica à globalização neoliberal e ao projeto de desenvolvimento associado promovido pelas MEIs.

Assim, um ativismo mais centrado em protestos de rua e boicote aos encontros oficiais, em oposição à globalização neoliberal, tornou-se evidente a partir da segunda metade da década de 90, com o crescente foco nas MEIs como alvos. Os movimentos feministas não estavam fora desse processo, embora as preocupações feministas estivessem marginalizadas. Nesse sentido, afirma Eschle (2005) que o feminismo pode ser representado por alguns como operando no espaço da identidade e da cultura, como na teoria dos "novos movimentos sociais", em contraste com "velhos movimentos" preocupados com a redistribuição material. Isso coloca o feminismo em uma posição de distanciamento do movimento antiglobalização, que retomaria as preocupações dos "velhos movimentos

sociais". No entanto, esse tipo de abordagem falha em perceber que identidade e desigualdade econômica não são preocupações incompatíveis e que, desde a Década da ONU para as Mulheres, vários movimentos feministas estiveram preocupados com as relações entre opressão de gênero e opressão econômica. Ou seja, apesar da marginalização do feminismo nos movimentos antiglobalização, as feministas participaram no processo com entusiasmo, como afirma a ativista e teórica feminista Gigi Francisco:

> *The WTO struggle became the more prominent one. Because the social movements were there, and women's movements had to be there. I cannot say "leave that struggle to the farmers and fisher folks". This is my personal politics. We claimed our right in the struggle, because it became the most controversial site. And because of the engagement of all multi stakeholder: the states, the business sector, the CEOs, the academia were consolidated in the struggle around trade rules. It was a historical moment that we could not not be a part of* (Francisco, 2006).

Em razão da participação neste processo de crítica às OIs em geral – já que a ONU era percebida como cada vez mais próxima das MEIs com relação a temas econômicos –, algumas divergências internas das RFTs ficaram mais uma vez evidentes no momento de decidir (1) se participavam através de iniciativas oficiais institucionais lançadas pela ONU (como o processo de discussão que culminou na Conferência para o Financiamento do Desenvolvimento de 2002) e pelas MEIs (como o *External Gender Working Group*, lançado pelo Banco Mundial), (2) se organizavam campanhas para boicotar e protestar contra as discussões oficiais, ou (3) se simplesmente ignoravam essas iniciativas.

> *In 1995, Wolfenson went to Beijing. And in a meeting on gender and the economy, Wolfenson, in response to the challenge posed by Gita Sen and some other women feminists, committed to form an External Gender Working Group (EGWG) for the Bank. So in 1996 the EGWG was formed.* […] *Before that, at the time the group was formed by the Bank, there was already a loose network called Women's Eyes on the Bank.* […] *There was in fact a tension within the network when some of its members, Dawn included, agreed to participate in the EGWG. The tension was that "are we been co-opted?" On the part of those*

> *who said "yes, we need to participate" first of all in recognition of the fact that it was an official response and that it was appreciated and also to find out that such a response was not simply an empty one and to ensure that the Bank was really going to try to do something about it* (*idem*).

O dilema presente, portanto, era o de engajar-se no debate com o *mainstream*, correndo o risco de ser cooptado e legitimar o discurso ao qual se opunham a princípio, ou buscar uma estratégia de resistência através do desengajamento. Alguns dos dilemas políticos que as RFTs enfrentam ao se relacionar com as MEIs dizem respeito ao tipo de alianças e compromissos e à modificação de agenda e da linguagem das RFTs, decorrentes do contato com as MEIs (Razavi, 1997). Uma resposta foi instrumentalizar os argumentos ligando justiça de gênero à eficiência de mercado, crescimento e desenvolvimento de recursos humanos – estratégia bastante criticada por teóricas feministas. Outro tipo de resposta foi fazer alianças com funcionários das OIs que perseguiam agendas alternativas às de suas organizações (*idem*: 1111-1112).

No entanto, esta segunda estratégia é dificultada pela desconfiança de muitas RFTs em relação ao *staff* das MEIs, mesmo aqueles com inclinações ideológicas diferentes. Por outro lado, os próprios funcionários das MEIs percebem a limitação de perseguir discursos alternativos ao *framework* da organização em que trabalham, enquanto buscam construir uma carreira dentro dela (O'Brien et al., 2000).

Assim, a decisão sobre a construção de *framings* de campanha não é um processo sem disputas. Divisões ideológicas a respeito dos valores e abordagens da questão são essenciais na construção do discurso. E estas mesmas disputas vão influenciar a forma como as RFTs decidirão dialogar/resistir às organizações alvo. A decisão de participar de encontros oficiais não implica necessariamente cooptação/legitimação pelo do discurso dominante, pois depende de como as RFTs fazem o enquadramento (*framing*) da questão, ou seja, se mantêm o discurso que buscavam a princípio, ou se cedem a abordagens mais instrumentais. Essa tensão entre os critérios de justiça de gênero e as estratégias associadas de cooptação/resistência estão mais do que nunca presentes na relação das RFTs e das OIs.

Conclusões

O presente trabalho buscou abordar a relação entre OIs e RFTs em torno do desenvolvimento. Partindo de considerações a respeito das peculiaridades do ativismo feminista, buscou-se problematizar os constrangimentos e oportunidades para a promoção de normas feministas sobre o desenvolvimento dentro das iniciativas institucionais do sistema ONU desde a "Década da ONU para as Mulheres" até os dias de hoje.

No cerne dessa abordagem da relação entre RFTs e OIs, tratamos dos dilemas envolvidos na construção de campanhas. Esses dilemas são exacerbados pelas diferentes abordagens sobre justiça de gênero, que se confundem nas RFTs. Essas tensões têm relação direta com a incompatibilidade de visões das RFTs e das OIs em relação ao processo de desenvolvimento. A percepção das RFTs de que o ambiente institucional atual é desfavorável ao engajamento com as OIs, especialmente com relação ao tema do desenvolvimento, leva a uma evidência ainda maior sobre a existência de discussões internas nas coalizões feministas a respeito da decisão de participar das iniciativas institucionais do sistema ONU. Por um lado, essas discussões envolvem a extensão da instrumentalização dos discursos das RFTs, já que estes podem legitimar tais iniciativas como inclusivas, apesar da participação muitas vezes ocorrer em caráter de contestação. Por outro lado, as RFTs percebem as OIs como espaços imprescindíveis de contestação política, que não podem ser ignorados.

Além disso, houve um agravamento das condições de engajamento das RFTs e das OIs em razão da política americana de guerra ao terror no pós-11 de setembro e do foco em questões de segurança, em detrimento da justiça social. Nesse contexto, abordagens de justiça de gênero baseadas no critério da igualdade perdem espaço para uma instrumentalização do discurso que permite maior acesso a OIs cuja agenda atual está centrada na promoção da governança liberal. A possibilidade de que dilemas de cooptação/resistência nas RFTs sejam contornados em prol de um engajamento mais aberto e inclusivo com as OIs parece ainda mais distante, tornando especialmente importantes os desdobramentos futuros para a análise do diálogo entre RFTs e OIs.

Notas

1 Empreendedores de normas são agentes que ativamente constroem normas a partir do que consideram ser o comportamento apropriado e desejável em sua comunidade (Finnemore e Sikkink, 1998: 896).

2 Normas são padrões de comportamento apropriado para atores de certa identidade (Finnemore e Sikkink, 1998: 891). As novas normas encontram um espaço normativo em que competem com outras que são tidas como a expectativa de comportamento apropriado. Para desafiar os padrões do que é apropriado, atos explicitamente inapropriados (como desobediência civil) podem ser ferramentas poderosas.

3 Tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)/Organização Mundial do Comércio (OMC).

4 A UNIFEM cria iniciativas que oferecem espaços de ação para muitos movimentos de mulheres no sistema ONU. A atual diretora executiva do Fundo, Noeleen Heyzer, tem uma história de engajamento com movimentos feministas, sendo co-fundadora de uma das mais influentes RFTs: a *Development Alternatives for Women in a New Era* (DAWN).

5 O Consenso de Monterrey é o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey, no México, em 2002. Os trabalhos preparatórios da conferência foram recebidos com entusiasmo por alguns movimentos sociais. Entretanto, a conferência ocorreu em um ambiente desfavorável para o ativismo voltado para questões de gênero, direitos humanos e desenvolvimento. Foi a primeira grande conferência após o 11 de setembro, quando as questões de segurança e a guerra contra o terrorismo passaram a ofuscar outras preocupações. Isso contribuiu para que o Consenso de Monterrey fosse considerado um documento limitado pelos movimentos sociais (inclusive os feministas) que participaram do processo de sua elaboração. Apesar de enfatizar temas como inclusão, parceria, igualdade de gênero e redução da pobreza, os movimentos sociais rejeitaram o documento. Segundo Soerdeberg (2005), o Consenso de Monterrey é o sucessor do Consenso de Washington, repaginado mas com o mesmo cerne: liberalização financeira e comercial, com privatização e redução do Estado. Sobre o Consenso de Washington, ver nota 11.

6 Ao contrário do sexo, que é uma definição biológica, gênero *"refers to socially learned behavior and expectations that distinguish between masculinity and femininity.* […] *socially learned gender is an acquired identity gained through performing prescribed gender roles*" (Peterson e Runyan, 1999: 5).

7 Economia dos cuidados (*care economy*): esfera privada da reprodução (biológica, social e simbólica) associada às mulheres, sobretudo em razão de seu papel na família e na provisão de assistência (Moghadam, 2005: 209).

8 "[*T*]*he paid labor that produces goods and services such as food, clothing, and shelter for sale in the market*" (Barker, 2005: 2196).

9 "[*C*]*ooking, cleaning, and caring for children, partners, the infirm, and the elderly*" (Barker, 2005: 2196).

10 Campanhas são conjuntos de atividades estrategicamente conectadas nas quais membros de uma rede desenvolvem laços e papéis mutuamente reconhecíveis na busca de um objetivo comum (e geralmente contra um alvo comum) (Keck e Sikkink, 1998: 6).

11 Feminização da pobreza: porção crescente de mulheres na população vivendo abaixo da linha da pobreza (Moghadam, 2005: 7).

12 Feminização do trabalho: cunhado pelo economista da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Guy Standing, nos anos 80, o termo refere-se a dois fenômenos: ao aumento do número de mulheres na força de trabalho e à deterioração das condições de trabalho (salário, condições do emprego) tanto de mulheres quanto de homens (Moghadam, 2005: 7).

13 O termo "Consenso de Washington", criado em 1989, passou a coincidir com a agenda das agências econômicas baseadas em Washington e a ser sinônimo de neoliberalismo, embora Williamson (2003), criador do termo, tenha se empenhado em esclarecer as diferenças.

Referências bibliográficas

ALVAREZ, Sonia E. (1999), "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'". *International Feminist Journal of Politics*, nº 1, pp. 181-209.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (2000), *O Cultural e o Político nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*. *Novas Leituras*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

BARKER, Drucilla K. (2005), "Beyond Women and Economics: Rereading 'Women's Work'". *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 30, nº 4, pp. 2189-2209.

BENERÍA, Lourdes (1995), "Toward a Greater Integration of Gender in Economics". *World Development*, vol. 23, nº 11, pp. 1839-1850.

BERKOVITCH, Nitza (1999), "The Emergence and Transformation of the International Women's Movement", *in* J. Boli; G. M. Thomas. *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford, Stanford University Press.

ÇAGATAY, Nilüfer; ELSON, Diane e GROWN, Caren (1995), "Introduction". *World Development*, vol. 23, nº 11, pp. 1827-1836.

DUFOUR, Pascale (2005), *The World March of Women: First Quebec, then the world?* Montreal, Conference Claiming Citizenship in the Americas.

ESCHLE, Catherine; STAMMERS, Neil (2004), "Taking Part: Social Movements, INGOs, and Global Change". *Alternatives,* nº 29, pp. 333-372.

ESCHLE, Catherine; MAIGUASHCA, Bice (2005), *Critical Theories, International Relations and 'the Anti-Globalisation Movement'. The Politics of Global Resistance.* Abingdon, Routledge.

ESCHLE, Catherine (2005), "'Skeleton Women': Feminism and the Antiglobalization Movement". *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 30, nº 3, pp. 1741-1769.

FINNEMORE, Martha e SIKKINK, Kathryn (1998), "International Norms Dynamics and Political Change". *International Organization*, vol. 52, nº 4, pp. 887-918.

FRANCISCO, Gigi. Representante de DAWN para a Ásia-Pacífico em entrevista à autora. Novembro de 2006, Rio de Janeiro.

JOACHIM, Jutta (2003), "Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs, and Women's Rights". *International Studies Quarterly*, nº 47, pp. 247-274.

KECK, Margaret E. e SIKKINK, Kathryn (1998),*Activists Beyond Borders*. New York, Cornell University Press.

MOGHADAM, Valentine M. (2005), *Globalizing Women: Transnational Feminist Networks.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

MUNCK, Ronaldo (1999), "Deconstructing Development Discourses: of Impasses, Alternatives and Politics", *in* Ronaldo Munck e Denis O'Hearn (eds.). *Critical Development Theory: Contributions to a New Paradigm.* New York, Zed Books.

O'BRIEN, Robert; GOETZ, Anne Marie; SCHOLTE, Jan Aart e WILLIAMS, Marc (2000), "The World Bank and Women's Movements", *in* Robert O'Brien; Anne Marie Goetz; Jan Aart Scholte e Marc Williams. *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements.* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 24- 66.

PETERSON, V. Spike e RUNYAN, Anne Sisson (1999), *Global Gender Issues.* Boulder, Westview Press.

RAPLEY, John (1996), *Understanding Development.* Boulder, Lynne Rienner Publishers.

RAZAVI, Shahra (1997), "Fitting Gender into Development Institutions". *World Development*, vol. 25, nº. 7, pp. 1111-1125.

RUNYAN, Anne Sisson (1999), "Women in the Neoliberal 'Frame'", *in* Mary K. Meyer e Elisabeth Prügl (eds.). *Gender Politics in Global Governance*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 210-220.

SOEDERBERG, Susanne (2005), "Recasting Neoliberal Dominance in the Global South? A Critique of the Monterrey Consensus". *Alternatives*, nº 30, pp. 325-364.

TARROW, Sidney (2005), *The New Transnational Activism* (Cambridge Studies in Contentious Politics). Cambridge, Cambridge University Press.

THOMPSON, Karen Brown (2002), "Women's Rights Are Human Rights", *in* Sanjeev Khagram; James Vriker e Kathryn Sikkink (eds.). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms.* Minneapolis, University of Minnesota Press.

TUCKER, Vincent (1999), "The Myth of Development: A Critique of a Eurocentric Discourse", *in* Ronaldo Munck; Denis O'Hearn (eds.) *Critical Development Theory: Contributions to a New Paradigm*. New York, Zed Books.

WILLIAMSON, John (2003), "A Short History of the Washington Consensus and Suggestions for What to do Next". *Finance & Development*, September.

Resumo

É característica da história das Redes Feministas Transnacionais (RFTs) sua relação com as organizações internacionais (OIs). Esse engajamento tem sido permeado por questionamentos a respeito de sua natureza de cooptação/resistência. Assim, as RFTs enfrentam dilemas políticos ao participar de iniciativas institucionais do sistema ONU. Discute-se, por exemplo, sobre a extensão da instrumentalização dos discursos necessária para estabelecer o diálogo com as OIs. Uma desvantagem normalmente percebida é a possibilidade de legitimarem-se essas iniciativas como inclusivas, apesar da participação muitas vezes ocorrer em caráter de contestação. Mas as RFTs percebem também as OIs como espaços imprescindíveis de contestação política, que não podem ser ignorados.

Palavras-chave redes feministas transnacionais, gênero e desenvolvimento, organizações internacionais, instituições econômicas multilaterais.

Abstract

Transnational Feminist Networks and International Organizations: Discussing Development

An important part of Transnational Feminist Networks' (TFN) history resides in their relationship with international organizations (IOs).This relationship has been characterized by questions about its cooptation or resistance nature. Thus, TFN face political dilemmas when participating in institutional initiatives at the UN system. One of these dilemmas is the extension of the discourse instrumentalization that it is deemed to be necessary in order to dialogue with the IOs. The possibility of legitimizing such initiatives as inclusive has been perceived as an disadvantage, even when the participation is of contention. Nevertheless, the TFN consider the IOs as unavoidable spaces for contentious politics.

Keywords: transnational feminist networks, gender and development, international organizations, multilateral economic institutions.

CONTRIBUIÇÕES FEMINISTAS PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS*

Mariana de Oliveira Barros

> *Eventually I suffered what some colleagues regarded as a severe professional disorder, the symptoms of which involve believing that the study of international relations can gain more from studying Foucault than NATO. The subject is in need of reinvention, but this first requires the reinvention of its teachers.*
>
> Ken Booth (1995: 109)

Introdução

As chamadas perspectivas feministas na área de Relações Internacionais surgiram principalmente a partir da década de 90, quando alguns teóricos buscaram inspiração em outros campos para rever suas formas convencionais de produção de conhecimento visando a compreender o surpreendente fim pacífico da Guerra Fria e a aceleração do processo de globalização.

Ao contrário do movimento feminista dos anos 70 liderado por Simone de Beauvoir, que queimou sutiãs na luta por direitos iguais para homens e mulheres – o que acabou sendo assimilado, no (habermasiano) *common-sense* ocidental, como igualdade entre o feminino e o masculino –, as "perspectivas feministas" que surgiram na década de 90 são, acima de

* O presente artigo está extensivamente baseado em minha dissertação de mestrado, intitulada "Pós-Positivismo em Relações Internacionais: Contribuições em Torno da Problemática da Identidade", defendida no Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP; Universidade Estadual Paulista-UNESP, e Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP).

tudo, discursos de crítica à cartografia moral da civilização ocidental e à dualidade ontológica masculino/feminino. O feminismo pós-1990, segundo Ann Tickner, uma de suas mais renomadas contribuintes, pode ser definido como

> *a distinctive methodological perspective that fundamentally challenges the often unseen androcentric or masculine biases in the way that knowledge has traditionally been constructed in all disciplines* (Tickner, 2005: 3).

Conforme veremos no decorrer deste artigo, as abordagens feministas nas Relações Internacionais assumem discursos diversos, ora mesmo divergentes, corroborando a produção do pensamento pós-positivista[1] que heterologamente[2] vem sendo construído. Quase uma colcha de retalhos feita de discursos subalternos, costurada pela dor daqueles que tiveram seus discursos silenciados e seus valores excluídos e colorida pela criatividade dionisíaca dos que viveram no exílio do apolíneo conhecimento moderno.

O feminismo das argumentações deste artigo é o feminismo que se apropria da desconstrução da relação saber-poder de Foucault (1987) para reivindicar, através da valorização das diferenças entre os gêneros, a transvaloração – no sentido nietzschiano – da moral de gênero que domina a produção de conhecimento na modernidade. Um feminismo que, como veremos mais adiante, se aproxima da rotulação "feminismo pós-moderno".

Não obstante, dada a dominação espaço-temporal de uma epistemologia machista na produção de conhecimento na modernidade, este artigo é também um discurso feminista na medida em que não deixa de reivindicar a inclusão do feminino[3] no espaço da produção de conhecimento. Isso se daria principalmente por meio do questionamento das disciplinas de controle da sociedade moderna.

O objetivo mais importante deste trabalho é buscar mostrar as abordagens feministas como ferramentas que corroboram para a articulação de uma "ética alternativa" (Shapiro em Campbell e Shapiro, 1999) à moral do discurso moderno da área de Relações Internacionais. Será argumentado que o discurso tradicional da disciplina é fundacionalista tendo por

ontologia uma epistemologia dual de maior valoração do imaginário masculino.[4]

1. Pós-positivismo e Relações Internacionais

O que vimos acontecer desde o fim da Guerra Fria, ou o fim do século XX e início do século XXI, coloca novas questões nas agendas de análise das relações internacionais. As fronteiras de configuração do mundo moderno estão se modificando. Trata-se da transposição (pacífica, mas não passiva) das fronteiras territoriais da antiga URSS; das fronteiras territoriais da Europa; das fronteiras lingüísticas entre Estados Unidos e México; das fronteiras ideológicas entre China e Estados Unidos; das fronteiras identitárias dos sexos; das fronteiras da física mecânica; das fronteiras do mundo cartesiano; enfim, das fronteiras que um dia conformaram a identidade do sujeito moderno.

Para entender as críticas feministas às teorias tradicionais de Relações Internacionais é preciso olhar essa área de estudo como sujeito moderno produtor de conhecimento cujas fronteiras, limites e identidade são postos à prova quando há o questionamento da identidade do mundo atual. Construindo e sendo construídos pelo "ethos" moderno, os primeiros escritos da área de Relações Internacionais são parte de um discurso idealista, fundamentado nos 14 pontos de Wilson, que abordou as questões de maior importância para a delimitação da área: a cooperação internacional e a idéia de segurança coletiva. Um discurso assumidamente normativo, em prol do bem e da paz.

Finda a Segunda Guerra Mundial, os discursos se transformaram. A aceitação de que o discurso idealista das Relações Internacionais pudesse ser a própria causa da guerra, fez do discurso realista científico judeu-alemão-americano de Morgenthau a solução para as questões das relações internacionais. Enquanto as ciências exatas e humanas entenderam Hitler como um símbolo do fracasso do discurso racionalista moderno sobre a verdade e a objetividade e deram início a um processo de auto-questionamento, as ciências sociais – e as teorias de Relações Internacionais – partiram em busca de maior cientificidade:

> *The social sciences, seeking objectivity, legitimacy, and predictability, set out to embrace the traditional methods of the physical and natural sciences. But they did so at a time when physicists, biologists, and mathematicians, concerned about disparities between their theories and the reality they were supposed to characterize, where abandoning old methods in favor of new ones that accommodated indeterminacy, irregularity, and unpredictability – precisely the qualities the social sciences were trying to leave behind. To put it another way, the soft sciences became harder just as the hard sciences where becoming softer* (Gaddis, 1992: 54).

No entanto, como sugerido no início deste tópico, o colapso da União Soviética no final da década de 1980 foi um grande marco de mudança na ordem do sistema internacional, pois representou a substituição de uma longa era caracterizada pela rivalidade ideológica por novas configurações das relações interestatais. O desmantelamento das antigas estruturas do sistema internacional pôs a pique modelos geopolíticos familiares, espalhando incerteza global acentuada pelas novas armas de destruição em massa assim como pelas novas formas de produção em massa. O mundo ideologicamente dividido do pós-guerra foi rapidamente substituído por uma realidade de um mercado global na qual tempo e espaço já não correspondem mais à realidade do Pós-Segunda Guerra Mundial (Knutsen, 1997: 264).

Questões como cultura, identidade e nacionalismo tornam-se ordem do dia das análises dos teóricos da disciplina de Relações Internacionais. A incorporação dessas novas problemáticas virá junto com um movimento maior, de trazer os questionamentos que já vinham sendo feitos nas outras áreas das ciências humanas para o campo das Relações Internacionais.

As teorias de Relações Internacionais já não davam conta de explicar satisfatoriamente o cenário mundial do Pós-Guerra Fria, e alguns pensadores de Relações Internacionais partem então para jornada mais interdisciplinar no escopo de fazer uma revisão das fundações do pensamento da disciplina. Consoante Knutsen

> *The old, familiar Cold-War world unraveled unexpectedly during the 1990s, forcing students of international politics to redirect their attention towards new questions and issues. Moreover, familiar concepts, through which the*

> *world was observed and understood, were corroded. To the question of what we should study was added a mounting uncertainty about how we should study* (1997: 268).

Para os autores pós-positivistas – aqueles que se dispuseram a criticar a produção de conhecimento na área no Pós-Guerra Fria – era preciso trazer de volta as questões metateóricas, e fazer maior uso de instrumentais desenvolvidos pelas outras áreas das ciências humanas, como filosofia, antropologia, lingüística, psicologia e sociologia para compreender um mundo que, apesar de dividido entre Estados, tem suas decisões tomadas por seres humanos.

A dissidência em Relações Internacionais propõe uma critica à razão Ocidental Moderna que, como nos falava Max Weber, foi o principal instrumento do desencantamento do mundo – sendo este processo entendido outrora como um progresso da Idade das Trevas para a Idade Moderna. Contudo, atualmente, essa idéia, utilizada ao extremo pela sociedade moderna e auxiliada pelo avanço da ciência e da tecnologia, fez do homem apenas ferramenta. Nas palavras de Heidegger, ferramentas "com o humano desaparecendo no processo" (*apud* Brown, 1994).

Boa parte das análises dos críticos às visões tradicionais da política internacional que surgem no final do século XX são questionamentos da separação entre as dimensões da política internacional e da moral originada em Morgenthau quando o autor afirma que a "razão de estado" deveria prevalecer sobre qualquer moral, dada a incomensurabilidade dos valores dos diferentes países (2003). Para os pós-positivistas é necessáriobuscar retomar possibilidades de se pensar eticamente as relações internacionais, através do questionamento das fundações básicas do pensamento na disciplina, revendo a ontologia, epistemologia e metodologia a partir das quais foram estabelecidas as principais teorias de Relações Internacionais.

Nesse sentido, em diferentes tons, os dissidentes utilizarão a idéia de perspectivismo de Nietzsche – "[...] a física também é apenas uma interpretação e arranjo do mundo [...] e não uma explicação do mundo" (*apud* Brown, 1994) – para sugerir uma solução ao niilismo que toma conta do homem máquina da modernidade. Esse perspectivismo, lá em

Nietzsche, tem como pano de fundo a crença na transvaloração, ou seja, o pensar além do bem e do mal como nova forma de olhar a existência humana. Nas abordagens dissidentes em Relações Internacionais, essa transvaloração será encontrada na quebra das dicotomias oriundas da dialética da divisão que foram utilizadas na construção do discurso das teorias tradicionais que criaram a "cartografia moral" (Shapiro e Campbell, 1999) do sistema internacional moderno.

Entendemos o termo "moderno" como um período histórico subseqüente à Idade Média, quando acontece a passagem do controle dos sentidos da vida humana da mão de Deus ou da Igreja para a mão dos seres humanos, sendo o principal instrumento da humanidade para fazer essa passagem a razão instrumental. Na Idade Média era a idéia de Deus a responsável pela organização do caos de incertezas que é a vida humana ao dar um sentido teológico para nossa existência. Na Idade Moderna esse caos será organizado pela idéia de razão; "ponto arquimediano"[5] do ser humano moderno que resulta como instrumento de controle da ansiedade cartesiana[6] oriunda de uma vivencia sem sentido definido ou determinado.

A lógica do iluminismo e da ciência moderna é, portanto, a de proporcionar ao ser humano mecanismos que possibilitem o conhecimento e controle do mundo que o cerca. A partir da observação empírica dos fatos, estabelecem-se teorias que se preocupam em mostrar os padrões recorrentes na natureza para que o homem tome conhecimento destes e saiba agir no mundo. A idéia inerente à modernidade – que vimos ser utilizada pelos teóricos de Relações Internacionais no escopo de tornar a disciplina mais cientifica – é a de que existe uma verdade, uma realidade "lá fora", a qual deve ser buscada através do conhecimento científico; já que é a descoberta dessa verdade que levaria o ser humano, de forma teleológica, a alcançar sua emancipação.

As contribuições pós-positivistas que trabalhamos neste artigo questionam qualquer visão logocêntrica de desenvolvimento ou de conhecimento cumulativo, argumentando que a própria idéia de progresso – assim como qualquer outro discurso de verdade – é composta por uma prática política que pretende privilegiar uma visão de mundo em detrimento de outras. Os críticos mais radicais, que encontraremos na

literatura corrente sob os rótulos de pós-modernos ou pós-estruturalistas e cujas análises recebem maior atenção neste artigo, se dedicarão então às análises dos discursos que constroem a realidade da forma como a entendemos e à análise das práticas políticas que estão por detrás desses discursos.

Muito influenciados pelo pensamento dos filósofos Michel Foucault, Jacques Derrida e Emmanuel Levinas, esses autores argumentam que a modernidade é uma construção discursiva onde o conhecimento científico ganhou status de verdade e é utilizado por aqueles que não querem perder os privilégios até agora conquistados para a preservação das hierarquias – posições de poder – que constituem a realidade como a entendemos. É destaque no pensamento de Foucault, por exemplo, sua preocupação com as especificidades das condições históricas em que o conhecimento foi produzido quando "arqueologicamente" o filósofo estuda as práticas de hierarquização de valores.

De maneira geral podemos, portanto, falar que as abordagens pós-positivistas caracterizam-se pelo questionamento das premissas epistemológicas, metodológicas e ontológicas das teorias tradicionais da disciplina de Relações Internacionais. Epistemológicas porque diferentemente dos positivistas que utilizam uma epistemologia restrita ao conhecimento empírico do mundo – os pós-positivistas questionam a existência de uma realidade lá fora a qual podemos observar empiricamente. Metodológicas porque não acreditam na idéia de unidade da ciência pelo método já que, para eles, o mundo social não apresenta as mesmas regularidades da natureza, estando o primeiro em permanente construção. Finalmente ontológicas, porque o limite ontológico de suas analises está muito além da realidade das teorias tradicionais, sendo mesmo que para os mais radicais esse limite não existe.

2. As contribuições feministas e as Relações Internacionais

Nas Relações Internacionais, as perspectivas feministas ganham destaque concomitantemente, mas em diferentes proporções, às contribuições construtivistas e pós-estruturalistas, tendo sido impulsionadas principalmente por uma inquietação de mulheres que se dedicavam a

estudos na área que perceberam a ausência gritante de mulheres no mundo da política internacional. Perceberam, particularmente, a forma como essa ausência já fora reificada, sendo entendida como natural pela academia (Sylvester, 1996: 254).

O principal objetivo das feministas passa a ser pontuar as práticas disciplinadoras da produção de conhecimento na área, uma vez que, para as representantes dessas correntes, a produção científica na área de Relações Internacionais está envolta por idéias de gênero, ou, num tratamento dado por elas, é um "*gendered knowledge*" disciplinado por uma epistemologia androcênctrica de produção de conhecimento. Atualmente, acompanhando o movimento maior de crescimento da influência das abordagens pós-positivistas na área de Relações Internacionais do pós Guerra Fria, existem diversas correntes do pensamento feminista sendo representadas na área. Assim como os pós-positivistas, elas poderiam ser divididas em diversos grupos, dado, como já mencionado anteriormente, a grande colcha de retalhos de pensamentos diversos que compõe a literatura pós-positivista. Destacamos neste trabalho duas principais vertentes que entendemos englobar a maioria das formas que o feminismo pós 90 pode adquirir. De um lado, destacamos as feministas do "ponto de vista feminino" (Sylvester, 1996) e, de outro, as "feministas pós-modernas (Nogueira e Messari, 2005: 225)

As feministas do "ponto de vista feminino" se servem da desconstrução derridariana na articulação da "voz" dos silenciados e excluídos para construir uma versão de mundo articulado pelo feminino, "que chega até a apresentar uma forma alternativa de realismo" (*idem*). Essa perspectiva se dedica ao estudo das pessoas comuns, vivendo em lugares comuns, mas internacionalizados, como os campos de refugiados, numa tentativa de apontar a existência da política internacional mesmo nesses lugares, usualmente ignorados pelas análises mais tradicionais de Relações Internacionais, que, conforme visto concentram-se em alguns poucos atores internacionais de grande importância e visibilidade, como os Estados e as organizações internacionais.

Já as "feministas pós-modernas"[7], como a própria designação que receberam sugere, foram influenciadas por e influenciam a mais radical das correntes pós-positivistas em Relações Internacionais: os Pós-Modernos. As feministas que compartilham dessa abordagem trabalham na desconstrução

das questões de gênero buscando a transgressão das fronteiras da própria idéia de gênero ou de qualquer idéia fixa, natural ou essencial de identidade. Enquanto as feministas do "ponto de vista feminino" se ocupam em articular a voz da mulher e dos excluídos da política internacional, as feministas pós-modernas têm por principal objetivo a desconstrução das fronteiras da epistemologia dual moderna como um todo.

Argumentamos anteriormente que as perspectivas pós-positivistas em Relações Internacionais são parte de um contexto de intenso questionamento das fronteiras do mundo moderno. As abordagens feministas pós-modernas em Relações Internacionais são as análises que se dedicam a questionar as fronteiras da identidade da disciplina de Relações Internacionais, apontando, assim, as características masculinas – posto que um gendered knowlegde androcêntrico – na produção de conhecimento em Relações Internacionais. Busca-se, do mesmo modo, saber como essas características da identidade masculina dominam e influenciam a produção de conhecimento na área.

3. Identidade e ética

> *Do we have to be content with the continuation of the success of particular national identities at the expense of other sub national and transnational identities*? (Peterson, *apud* Zalewski e Enloe, 1995: 287).

As contribuições feministas pós-positivistas na área de Relações Internacionais auxiliam, portanto, na desconstrução das identidades reificadas na disciplina que se provaram excludentes, hierárquicas e autoritárias. Não só isso, elas buscam espaço para que as características conhecidas no imaginário da civilização ocidental moderna como femininas possam ganhar voz na produção de novas articulações para as relações internacionais. Nesse sentido argumentamos aqui que as perspectivas feministas, ao criticarem um discurso dominante e ao apresentarem a necessidade de novos olhares (femininos) para as relações internacionais, corroboram a proposta dos autores pós-modernos que discutiremos a seguir de rearticulação do pensamento na disciplina de Relações Internacionais.

Em geral, as propostas encontradas nos autores pós-modernos que escrevem sobre relações internacionais estão ligadas a uma crítica a configuração moral do sistema de Estados soberanos. Para eles, assim como para as feministas, se faz necessária uma nova forma de falar sobre as "relações inter-diferenças" num imaginário para além do sistema de estados nacionais, no qual a idéia de ética supere as fronteiras das identidades nacionais.

> *In order to think beyond the moral boundaries constituted by a state sovereignty commitment, it is necessary to turn to ethical orientations that challenge the spatial predicates of traditional moral thinking and thereby grant recognition outside of modernity's dominant political identities*" (Shapiro, 1999: 61).

Segundo os pós-positivistas pós-modernos, a disciplina de Relações Internacionais, tendo sido construída a partir do discurso civilizacional da modernidade ocidental européia, não responde às questões contemporâneas das relações internacionais, já que tem por realidade um discurso pouco aberto ao diferente. Para Innayatullah e Blaney, autores pós-colonialistas, essa tendência a ignorar o diferente é parte da ética ocidental moderna onde comparação e competição são entendidas como essências do ser humano, pois as teorias de modernização que construíram o pensamento ocidental desde o Iluminismo utilizam a competição e a comparação para diferenciar o "eu" do "outro", por meio do estabelecimento dos valores "mais" e "menos", num processo de construção identitária que exige a negação ou assimilação do "outro" para a existência do "eu".

Como esse discurso de exclusão é, portanto, intrínseco à ontologia das teorias de Relações Internacionais, os pós-modernos, os pós-colonialistas, as feministas desconstruíram os discursos tradicionais da área para mostrar onde essa ontologia era responsável pela inclusão ou exclusão de idéias sobre o mundo e, principalmente, onde ela excluía o pensamento ético e responsável das relações internacionais. Nesse sentido, propõe-se como idéia alternativa para a relação identidade/diferença um diálogo não colonizador/ não violento na zona de relação entre a identidade e o desconhecido.

> A relação com o outro…não se constrói de uma totalidade nem estabelece uma totalidade, integrando eu e o outro. […] Ontologias de integração são

> egoisticamente pensadas para a domesticação da alteridade dentro de uma estrutura de entendimento que permite a apropriação violenta do espaço do outro. […] Para ser olhado eticamente, o outro deve permanecer um estranho que 'perturba o sentir-se em casa do eu, um outro que continua infinitamente outro'. A Ética para Levinas é, finalmente, 'uma relação não-violenta com o outro como infinitamente outro' (Shapiro, 1999: 64).

Como achar motivações para que as pessoas reflitam sobre uma nova ética de encontros, ou mais ainda, que elas se motivem a pensar articulações alternativas para novas configurações de convivência humana? Se os encontros na zona de contato acontecem permeados por tanta subjetividade quanto medo, incerteza, desconhecimento, encantamento, como achar motivação ou convicção de que esses encontros possam se dar de outra forma? Nesse mundo iluminado e desencantado em que vivemos, onde poderemos achar espaço para ações políticas alternativas? Como sair da dinâmica niilista da modernidade na articulação das relações internacionais contemporâneas?

Tzevedan Todorov oferece uma idéia com o conceito de "momento etnológico". Propõe que o momento etnológico seja exatamente a hora do encontro na zona de contato, quando as partes contatantes utilizam-se da diferença que observam no outro – processo que, de costume, lhes faria negar o "outro" para assegurar o "eu". Nesse exato momento, o "eu" usa a diferença como instrumental para auto-reflexão e mudança. Isto é, utiliza-se da apropriação do "outro" como recurso para auto-avaliação, o que acaba por modificar substancialmente não somente a forma como o "eu" vê o "outro", mas também a forma como o "eu" percebe a si próprio e a sua cultura (*apud* Inayatullah e Blaney 2004: 12).

Feminismo e ética:
por novas articulações para as relações internacionais

Every man kills the thing he loves (Oscar Wilde)

Tentamos neste artigo contextualizar as críticas pós-positivistas em Relações Internacionais, mostrar o papel das abordagens feministas nessa

críticas e para além disso, mostrar como as críticas feministas se aliam às criticas de autores pós-modernos e pós-colonialistas na articulação de uma nova ética para as relações internacionais. Nossa conclusão então se molda sobre a idéia de que as teorias de Relações Internacionais, da forma como foram até agora elaboradas restringem sobremaneira nosso pensamento sobre como se dão ou como deveriam se dar as relações internacionais.

Os conceitos de espaço e tempo sofreram mudanças drásticas no final do século XX e a produção do conhecimento em Relações Internacionais precisa desenvolver ferramentas mais adequadas para esse novo mundo que vivenciamos. Acreditamos que os pós-positivistas são então os autores que têm procurado adequar a produção de conhecimento da área a esse momento de crise da Modernidade.

Vem daí a força do apelo feminista. Por que não pensar as relações internacionais modernas como um espaço onde vemos o privilégio do imaginário masculino sendo praticado em detrimento do imaginário feminino e as abordagens feministas como as análises que nos permitem pensar em alternativas a esse imaginário androcêntrico?

> *Feminists are arguing for moving beyond knowledge frameworks that construct international theory without attention to gender and for searching deeper to find ways in which gender hierarchies serve to reinforce socially constructed institutions and practices that perpetuate different and unequal role expectations, expectations that have contributed to fundamental inequalities between women and men in the world of international politics. Therefore, including gender as a central category of analysis transforms knowledge in ways that go beyond adding women importantly but frequently misunderstood, this means that women cannot be studied in isolation from men* (Tickner, 1997: 200).

Na dicotomia masculino/feminino, temos o primeiro termo ligado historicamente à idéia de público e racional, e o segundo identificado com o privado e o emocional. Como nos ensina a psicanálise,

> [n]a história da humanidade, a diferenciação do homem e da mulher está entre as mais precoces e impressionantes projeções de opostos, e a humanidade primeva considerava o homem e a mulher como o protótipo dos opostos em geral. Por esta razão, toda oposição aceita facilmente o simbolismo do Masculino

> e do Feminino, e, por conseguinte, a oposição do consciente e inconsciente é experenciada em termos deste símbolo, com o Masculino sendo identificado ao consciente e o Feminino ao inconsciente (Neumann, 2000: 9).

Se as Relações Internacionais analisam a política e esta última está no espaço público, é importante observar a correlação automática entre o masculino e a formação da disciplina para que se possa repensar suas limitações e seu fundacionalismo.

> *The separation of the public and private spheres, reinforced by the scientific revolution of the seventeenth century, has resulted in the legitimation of what are perceived as the "rational" activities (such as politics, economics, and justice) in the former while devaluing the "natural" activities (such as household management, childrearing, and care-giving) of the latter* (Peterson *apud* Tickner, 1997: 201).

"Todo homem mata aquilo que ama" porque não existe espaço para pesarmos o amor/emocional em relações onde a autoridade é conferida à dominação do Masculino "consciente"/racional/publico/realista. É esse discurso do masculino colonizador que as Relações Internacionais têm oportunidade de ver questionado pelas contribuições femininas. Ou *"MANkind will always fear what it does not understand"?* (X-Men: o Filme, 2000).[8]

Notas

1 Sobre pós-positivismo em Relações Internacionais ver Lapid (1989); George (1989); Ashley e Walker, (1990a, b); George e Campbell (1990); Brown (1994); Smith, Booth, Zaleswski (1996) e Knutsen (1997).

2 Usamos aqui "heterologia" no sentido que encontramos em Inayatullah e Blaney: o estudo da diferença (2004: 17).

3 Feminino como significante simbólico de um oposto (dentro de uma epistemologia dual) que na área pública foi privado de voz;como símbolo de discurso silenciado pela hierarquia valorativa da moral androcêntrica da disciplina de Relações Internacionais.

4 Essa compreensão da simbologia de gênero é encontrada em Tickner (1997: 194).

5 "Arquimedes, para tirar o globo terrestre de seu lugar e transportá-lo para outra parte, não pedia nada mais que um ponto que fosse fixo e seguro" (Descartes *apud* Matos: 1998).

6 “[…] *the notion, central to identitarian thinking from Rene Descartes to present, that should we prove unsuccessful in our search for the Archimedean point of indubitable knowledge which can serve the foundation for human reason, then rationality must give way to irrationality, and reliable knowledge to madness*. […] *The peculiarly modern fear that the undermining of the viability of episteme must lead inexorably to irrationality and chaos is the result of the limiting of the modern conception of knowledge and rationality to ‘episteme’*.” (Neufeld, 1995: 44)

7 “*Sceptical inlining”,* conforme Sylvester.

8 “*Michel Foucault was calling for such a disruption when he noted that the purpose of critical analysis is to question, not deepen, existing structures of intelligibility. Intelligibility results from an aggressive practice. It does not make the world intelligible but rather excludes alternative worlds. ‘We must’, Foucault urged, ‘make the intelligible appear against a background of emptiness, and deny its necessity’*” (Shapiro, 1999: 59).

Referências bibliográficas

ASHLEY, Richard K. e WALKER, R. (1990a), “Introduction: Speaking the Language of Exile: Dissident Taught in International Studies”. *International Studies Quarterly*, vol. 34, nº 3. Special Issue: Speaking the language of Exile:. Dissidence in International Studies.

____ (1990b) “Conclusion: Reading Dissidence/Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies”. *International Studies Quarterly,* vol. 34, nº 3. Special Issue: Speaking the Language of Exile. Dissidence in International Studies.

BOOTH, Ken (1995), “Human Wrongs and International Relations Theory”**.** *International Affairs*, vol. 71, nº 1.

BROWN, Chris (1994), “Turtles All the Way Down: Anti-Foundationalism, Critical Theory and International Relations”. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 23, nº 2.

CAMPBELL, David e SHAPIRO, Michael (eds) (1999), *Moral Spaces, Rethinking Ethics and World Politics*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

FOUCAULT, Michel (1987). *Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões* (27ª ed.). Petrópolis, Vozes.

GADDIS, John Lewis, (1992-1993), “International Relations Theory and the End of the Cold War**.** *International Security*, vol. 17, nº 3, pp. 5-58.

GEORGE, Jim e CAMPBELL, David (1990), **“**Patterns of Dissent and the Celebration of Difference: Critical Social Theory and International Relations”. *International*

Studies Quaterly, vol. 34, nº 3, Special Issue: Speaking the Language of Exile. Dissidence in International Studies.

GEORGE, Jim (1998), "International Relations and the Search for Thinking Space: Another View of the Third Debate". *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº 3.

INAYATULLAH, Naeem e BLANEY, David L. (2004), *International Relations and the Problem of Difference*. London, Routledge.

KNUTSEN, Torbjorn L. (1997), *A History of International Relations Theory.* 2ª ed. Manchester, Manchester University Press.

LAPID, Yosef. (1989), "The Third Debate: on the Prospects of International Theory in a Post-Positivis Era". *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº 3.

NIETZSCHE, Friedrich (2003). *O Nascimento da Tragédia ou Helenismo e Pessimismo*. São Paulo, Companhia das Letras.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar (2005), *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro, Elsevier.

SMITH, Steve; BOOTH, Ken e ZALEWSKI, Marysia (orgs) (1996), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.

SYLVESTER, C. (1996). "The Contributions of Feminist Theory to International Relations", *in* Steve Smith (org). *International Theory, Positivism and Beyond.* Cambridge, Cambridge University Press.

____ (1994), *Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era*. Cambridge, Cambridge University Press.

TICKNER, J. Ann (1992). *Gender in International Relations*. Nova York, Columbia University Press.

____ (1996), "Identity in International Relations Theory: Feminist Perspectives", *in* Yosef Lapid e Friedrich Kratochwil (orgs). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Londres, Lynne Rienner Publishers.

____ (2001), "You Just don't Understand: Troubled Engagements Between Feminists and IR Theorists", *in* Andrew Linklater (ed.). *International Relations*, vol. 1. Florence, KY, Routledge.

____ (2005), "What is Your Research Program? Some Feminist Answers to International Relations Methodological Questions". *International Studies Quarterly*, vol. 49, pp 1-21.

ZALEWSKI, Marysia e ENLOE, Cynthia (1995), "Questions about Identity in International Relations", *in* Ken Booth; Steve Smith (orgs). *International Relations Theory Today.* University Park, The Pennsylvania University Press.

ZEHFUSS, Maja (2002), *Constructivism in International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.

Resumo

Neste artigo analisamos as contribuições das perspectivas feministas para a área de Relações Internacionais. A partir de uma breve análise do discurso das teorias tradicionais da área, argumentamos que a base ontológica e epistemológica que fundamentam essas teorias são limitantes para que se pense em articulações alternativas para a configuração das relações internacionais. Trazemos alguns exemplos de autores que fazem novas articulações entre ética e relações internacionais e procuramos mostrar algumas contribuições feministas nesse debate.
Palavras-Chave: teoria de relações internacionais, perspectivas feministas, ética.

Abstract

Constributions of feminist approaches to the International Relations.
This paper analyzes the feminist contribution to the field of International Relations. By a discursive analysis of the traditional theories in the field, we argue that the ontological and epistemological basis that underpins these traditional theories limit the alternative configuration of the international relations. There are some studies that articulate, for example, ethics and international relations. This paper focus on the feminist studies.
Key-Words: international relations theory, feminist perspectives, ethics.

A revista **Cena Internacional**
poderá ser adquirida (20 reais o exemplar)
enviando-se uma mensasem para:
cena@unb.br

REVISTA CENA INTERNACIONAL (1999-2006)	
vol. 1, n. 1, 1999	
Negociações Comerciais do Novo Milênio	Luiz Felipe Palmeira Lampreia
Some Architectural Options	Andrew G. Haldane
A crise de Kosovo e a nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa	Lytton Leite Guimarães
O Estado como ator nas relações internacionais: no mundo da globalização, uma velha discussão	Eiiti Sato
Mercosul: a frágil consistência de um bloco regional emergente e a necessidade de aprofundar a integração	Marcos Lima Costa
A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964)	Antônio Carlos Moraes Lessa
A Política Externa Brasileira do Governo Juscelino Kubitschek	Pio Penna Filho
Crisis of development or crisis of globalized markets?	Rubens Ricupero
Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde	Leonilda Alves Corrêa
Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social	Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida
Ordem, hegemonia e transgressão	Georges Lamazière
O Brasil no mundo das drogas. Petrópolis: Vozes, 1999, 247 p.	Argemiro Procópio Filho
A riqueza e a pobreza das nações: que algumas são tão ricas e outras tão pobres	David Landes

vol. 2, n. 1, 2000	
A política externa brasileira e a agenda de 2000	Luiz Felipe de Seixas Corrêa
Passing the Boolean frontier: the next dimension of International Relations theories	Antônio Jorge Ramalho da Rocha
A República insegura: a disputa entre o Brasil e a Grã-Bretanha pela posse da Ilha da Trindade (1895-1896)	Virgílio Caixeta Arraes
The Chemical Weapons Convention and the OPCW: a model for the future	José Maurício Bustani
Drogas ilícitas em espaços transfronteiriços	Argemiro Procópio Filho
Brasil e Argentina: uma década de política externa	Miriam Gomes Saraiva
A Razão Atlântica: Mercosul, África do Sul e a Comunidade Lusófona	Vamireh Chacon
A Política Externa dos Estados Unidos: Fundamentos e Perspectivas	Cristina Soreanu Pecequilo
Cronologia das Relações Internacionais Contemporâneas e da Política Exterior do Brasil, de 1945 aos nossos dias	Antônio Carlos Moraes Lessa, Matias Spektor e Paulo José Chiarelli
vol. 2, n. 2, 2000	
Anotações sobre regionalismo e segurança internacional	Gelson Fonseca Jr. e Leonardo Gorgulho Fernandes
Integração econômica no continente africano: ECOWAS e SADC	Pio Penna Filho
International Labor Standards and Growth-Oriented Policy	Jonas Zoninsein
Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul	Amâncio Jorge Nunes de Oliveira e Janina Onuki
Direito internacional e globalização face às questões de Direitos Humanos	Ancelmo César Lins de Góis e Ana Flávia Barros-Platiau
Crise, Ação do Estado e Pragmatismo: a política de comércio exterior brasileira (1934-1945)	Heloisa Conceição Machado da Silva
Notas sobre o desafio argentino do Brasil republicano	Matias Spektor
Interdependência, segurança e desenvolvimento na política externa do governo Castelo Branco (1964-1967)	André Luiz Reis da Silva

vol. 3, n. 1, 2001	
A Venezuela e os seus vizinhos	Amado Luiz Cervo
De qué nos van a perdonar? A compreensão do levante Zapatista em 1994 em Chiapas	Daniella Villafañe Gomes Santos
A política externa do governo Médici (1969-1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil	Cíntia Vieira Souto
A Comunidade de Países de Língua Portuguesa - oportunidade de cooperação, integração e projeção internacional	André Carneiro Moutinho de Carvalho
Uma compreensão crítica das teorias das Relações Internacionais	Antônio Jorge Ramalho da Rocha
Can the UN construct a universal doctrine of human security?	Valerie de Campos Mello
Inserção internacional de Quasi-Estados no Século XX: a política das Nações Unidas	Simone Martins Rodrigues
A criação do Tribunal Penal Internacional e a evolução do Direito Internacional face ao Princípio da Soberania	Marrielle Maia Alves Ferreira
De la Competence des États Féderés Américains de Prendre des Contre-Mesures Internationales: a propos de L´Arrêt Massachusetts versus National Foreign Trade de la Cour Suprême des Etats-Unis D´Amérique	Théodore Georgopoulos
vol. 3, n. 2, 2001	
Os dilemas civilizatórios da globalização frente ao terrorismo fundamentalista	Eduardo Viola e Hector Leis
Relações Brasil-África do Sul: Quatro décadas rumo à afirmação de uma parceria democrática (1948-1998)	Mário Vilalva e Irene Vida Gala
A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais societais no pós-Guerra Fria	Rafael Antônio Duarte Villa
O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001	Paulo Roberto de Almeida
Comparando as intervenções no Kosovo e no Timor Leste: Seriam exemplos legais de intervenção?	Vágner Camilo Alves
O Império Brasileiro e as Repúblicas do Pacífico - 1822/1889	Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos
O mundo de Oscar Camilión	Matias Spektor

União Européia e Mercosul: Supranacionalidade versus Intergovernabilidade	Eduardo Biacchi Gomes
La política exterior argentina durante el gobierno de Fernando De la Rúa: ¿Más de lo mismo?	Sandra Colombo e Fernando Piñero
A Carta Democrática Interamericana e a eterna novidade da democracia	Antônio de Pádua Fernandes Bueno e Julius Moreira Mello
Internacionalização da Amazônia Legal? Aspectos político-históricos e neo-colonialismo expropriatório	Leonardo Arquimimo de Carvalho
vol. 4, n. 1, 2002	
A Guerra contra o Terror: Petróleo e Armamentismo	Luiz Alberto Moniz Bandeira
Hacia una Modificación del Régimen de Paz y Seguridad Internacional? - Los Atentados del 11 de septiembre y el Uso de la Fuerza	Lincoln Bizzozero e Ana Pastorino
O Brasil e o Fundo Monetário Internacional: uma Ánalise das Várias Fases de seu Relacionamento sob a Luz dos Jogos de dois Níveis	Daniel Silva Balaban
Reconsidering Westphalia: Contending Perspectives on the Future of the Nation-State	Federico Merke
Processos de Cooperação e Integração na Ásia-Pacífico	Henrique Altemani de Oliveira
Direito Internacional Humanitário e a Proteção dos Civis: Considerações sobre a Efetividade de sua Aplicação	Marcos Alexandre de Araújo Iamamura
O Triângulo Imperfeito: as Relações França-Brasil-Europa Ocidental na Década de Noventa	Antônio Carlos Moraes Lessa
Política Externa e Desenvolvimento - o Brasil de JK	Pio Penna Filho
vol. 4, n. 2, 2002	
La Política Euromediterránea: Su Dimensión Parlamentaria en el Processo de Barcelona	Cristina Ângela Retta Sivolella
Poder e Interdependência: Novas Perspectivas de Análise das Relações Internacionais	Roberto di Sena Júnior
A Importância das Negociações Internacionais na Criação das Normas da Organização Mundial do Comércio	Jete Jane Fiorati
The Foreign Policy of the European Union Towards MERCOSUR in Historical Perspective	Andréa Ribeiro Hoffman
O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um Relacionamento feito de Altos e Baixos	Paulo Roberto de Almeida

O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: Problemas e Perspectivas	Shiguenoli Miyamoto
Guerra Biológica	Valdi Lopes Tutunji
vol. 5, n. 1, 2003	
Doutrinarismo e Realismo na percepção do interesse nacional: Política Macro-Econômica, Segurança e ALCA na relação Brasil-EUA	Carlos Roberto Pio da Costa Filho e Eduardo Viola
O pensamento latino-americano de relações internacionais	Carlos Eduardo Vidigal
O Nacionalismo Basco e o ETA	Hugo R. Suppo e Mônica Lessa
O pragmatismo impossível: A política externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)	Mônica Hirst
A interminável busca da normalidade: as origens e a evolução do sistema político da França contemporânea	Antônio Carlos Moraes Lessa
O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca	João Augusto de Castro Neves
Introdução à história da Segunda Guerra Fria (1979-1989)	Carlos Federico Domínguez Avila
Los acuerdos migratorios y de circulación laboral en el ambito del Mercosur	Lincoln Bizzozero e Ana Pastorino
vol. 5, n. 2, 2003	
As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): Eqüidistância, pragmatismo e realismo	Norma Breda dos Santos
O Atlântico Sul como espaço de possibilidades entre o Cone Sul e a África Austral	Pio Penna Filho
Gilberto Freyre e a imagem do Brasil no mundo	Hugo R. Suppo
Para que o Brasil precisa de forças armadas?	João Paulo Soares Alsina Júnior
Economia, geopolítica e hegemonia: Leituras de Wallerstein, Arrighi e Elias sobre a ascenção das potências hegemônicas	Leonardo Weller
A Negociação Cultural na Assistência Consular a Iruan em Taiwan	Paulo Antônio Pereira Pinto
vol. 6, n. 1, 2004	
A política ambiental internacional: uma introdução	Lilian Cristina Burlamaqui Duarte
Conhecimento científico e formação de regimes ambientais internacionais: o caso do regime de biossegurança	Cristina Yumie Aoki Inoue e Rafael Schleicher

O regime internacional de biossegurança e suas implicações para os cidadãos brasileiros	Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros-Platiau
O protocolo de Cartagena sobre biossegurança e sua implementação pelo Brasil	Mariangela Rebuá de Andrade Simões
A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global	Eduardo Viola
Novo regionalismo, livre-comércio e proteção ambiental: o caso do NAFTA	Tatiana Coutto
Alianças e coalizões no ativismo verde transnacional	Rafael Duarte Villa
vol. 6, n. 2, 2004	
Governabilidade democrática: apontamentos para uma análise sobre a (des)ordem internacional	Gelson Fonseca Jr. e Benoni Belli
Vaticano: do conservadorismo à esperança frustrada no período bipolar	Virgílio Caixeta Arraes
Dois anos de "presença soberana": uma reflexão sobre a política externa do governo Lula	Luiz Augusto P. Souto Maior
Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993/2004)	Cristina Soreanu Pecequilo e Lucyana Sposito Gomes
A segurança sob a ótica construtivista: retrato de um programa de pesquisa	Theo Farrell
O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais	José Alexandre Lopes Pereira
A África do Sul e o IBSA: constrangimentos e desafios	Darlene Miller
O alargamento da União Européia e os impactos nas relações União Européia-Mercosul: dois estudos de caso – Alemanha e Espanha	Cristina Ângela Retta Sivolella
vol. 7, n. 1, 2005	
As Relações Internacionais, a Sociologia e os debates correntes sobre conflito, cooperação e mudanças na Ordem Internacional	Eiiti Sato
Recorrências e desafios: as Conferências das Nações Unidas nos anos noventa	Carolina Moulin Aguiar
Europes des Patries: Histórico da Extrema Direita Européia	Carla Brandalise
A Reforma do Judiciário como retrocesso para a Proteção Internacional dos Direitos Humanos: um estudo sobre o novo § 3º do Artigo 5º da Constituição Federal	George Rodrigo Bandeira Galindo

Califórnia ou Delaware? A Formação do Regime Internacional do Comércio de Resíduos Perigosos	Paulo Esteves, Matilde de Souza, Camila Penna e Lucas Grassi Freire
Novas dimensões da Negociação na Cooperação Internacional: a experiência da Ajuda Externa Financeira no Brasil	Rodrigo Pires de Campos
História e Destino: A Frontier Thesis de Frederick Jackson Turner	Arthur Lima de Avila
vol. 7, n. 2, 2005	
Da teoria à análise política: guerra do Iraque ou do reordenamento unipolar?	Eugenio Diniz
"Exportação da democracia": hegemonia do modelo neoconservador na política estadunidense para o Oriente Médio?	Peter Demant
Mitos, maravilhas e razão nas visões francesas do Brasil (séculos XVI a XVIII)	Carmen Licia Palazzo
Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai	Andrea Ribeiro Hoffmann
Concentração, internacionalização e convergência tecnológica: obstáculos à integração cultural no Mercosul	Maria Susana Arrosa Soares, Rebeca Hennemann Vergara de Souza e Uilson Garcia Brito
Governança mundial, Estado e democracia: considerações a partir de alguns estudos de caso	Carlos S. Arturi
Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes	Miriam Gomes Saraiva
vol. 8, n. 1, 2006	
En busca del equilibrio: la politica exterior paraguaya entre 1920 y 1925	Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco	Cristina Patriota de Moura
Dez anos da CPLP: as perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa	Adriano de Freixo
ONU, 61. Sociologia política de uma instituição sexagenária em tempos de globalização	Luiz Feldman e Dawisson Belém Lopes
Os limites do Direito Internacional face à política	Salem Hikmat Nasser
Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa brasileira na OEA	Estevão Ferreira Couto

A Doutrina Bush revista: o segundo tempo de uma mesma partida	Erica Simone Resende
Conflitos na civilidade: terrorismo extremo e relações internacionais	Hugo Arend
Da hegemonia ao poder brando: implicações de uma mudança conceitual	Geraldo Zahran e Leonardo Ramos
vol. 8, n. 2, 2006	
Woodrow Wilson e a idéia de ordem hemisférica	Reginaldo Mattar Nasser
A Escola Inglesa no pós-Guerra Fria: fechamento, tradicionalismo ou inovação?	Emerson Maione de Souza
O Plano Colômbia e o primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006)	Marcelo Santos
O investimento nas negociações comerciais internacionais: entre estratégias e princípios	Edna Aparecida da Silva
Processo decisório e política externa brasileira: o caso da busca do assento permanente na Organização Internacional do Comércio	Rogério de Souza Farias
Estados Unidos *versus* Alemanha: o falso dilema sobre o início da indústria de base brasileira	Ironildes Bueno
A repressão no Governo Vargas e as medidas coercitivas aos simpatizantes do Eixo durante a Segunda Guerra mundial	Marlene de Fáveri

INSTRUÇÕES PARA OS COLABORADORES

1. São admitidos trabalhos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais, escritos em português, inglês, francês ou espanhol.

2. A publicação dos trabalhos está condicionada a pareces de membros do Conselho Científico de *Cena Internacional* (Conselho Consultivo, Conselho Editorial e Pareceristas *Ad Hoc*) garantido o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.

3. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal.

4. Os trabalhos devem ser acompanhadas de palavras-chave e de um resumo em português e abstract em inglês de até 250 palavras. A contribuição deve conter a vinculação institucional do autor.

5. As notas deverão ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais ao texto. Referências bibliográficas, quando necessárias, deverão aparecer no próprio texto, com a menção do último sobrenome do autor, acompanhado do ano da publicação e do número da página, quando necessário (Cervo, 2000: 23). As referências bibliográficas devem ser listadas ao final do artigo, em ordem alfabética, observando-se os seguintes critérios:

Para livros

Exemplo: DEMANT, Peter (2004), *O Mundo Muçulmano*. São Paulo, Contexto.

Para artigos de revista

Exemplo: HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 2, pp. 35-49.